

UNIVERSITÉ DE CAEN. — FACULTÉ DE DROIT

DE

L'ABSTENTION

EN MATIÈRE ÉLECTORALE

PRINCIPAUX MOYENS D'Y REMÉDIER

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

DANS LA SALLE DES ACTES DE LA FACULTÉ DE DROIT

Le Vendredi 7 Décembre 1906, à 3 heures 1/2

PAR

Romain SÉGOT

Avocat à la Cour d'Appel d'Angers

JURY D'EXAMEN	{	MM. VILLEY, <i>professeur, doyen</i> , PRÉSIDENT DE LA THÈSE. LE FUR, <i>professeur</i> . ASTOUL, <i>professeur</i> .
------------------	---	---

ANGERS

GERMAIN & G. GRASSIN, IMPRIMEURS - ÉDITEURS

40, rue du Cornet et rue Saint-Laud

1906





Digitized by the Internet Archive
in 2026

DE
L'ABSTENTION
EN MATIÈRE ÉLECTORALE
PRINCIPAUX MOYENS D'Y REMÉDIER

UNIVERSITÉ DE CAEN. — FACULTÉ DE DROIT

DE

L'ABSTENTION

EN MATIÈRE ÉLECTORALE

PRINCIPAUX MOYENS D'Y REMÉDIER

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

DANS LA SALLE DES ACTES DE LA FACULTÉ DE DROIT

Le Vendredi 7 Décembre 1906, à 3 heures 1/2

PAR

Romain SÉGOT

Avocat à la Cour d'Appel d'Angers



JURY
D'EXAMEN

{ MM. VILLEY, *professeur, doyen*, PRÉSIDENT DE LA THÈSE.
LE FUR, *professeur*.
ASTOUL, *professeur*.

ANGERS

GERMAIN & G. GRASSIN, IMPRIMEURS - ÉDITEURS

40, rue du Cornet et rue Saint-Laud

1906

UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

Année scolaire 1906-1907

DOYEN :

M. Edmond VILLEY (*, I. ☉), correspondant de l'Institut, membre du Conseil supérieur de l'Instruction publique.

PROFESSEURS :

MM. DANJON (I. ☉), assesseur du Doyen, professeur de *Droit commercial*, chargé du cours de *Droit maritime*.

Edmond VILLEY (*, I. ☉), professeur d'*Economie politique*, chargé du cours de *Législation financière*.

LAISNÉ DES HAYES (☿, A. ☉), professeur de *Droit civil*.

GUILLOUARD (*, I. ☉, C. ✕, G. O. ✕, C. I. C. ✕, O. ✕, L. ✕), professeur de *Droit civil*, correspondant de l'Institut.

LEBRET (I. ☉), professeur de *Droit civil*, ancien Ministre de la Justice, chargé du cours de *Notariat et Enregistrement*.

CABOUAT (I. ☉), professeur de *Droit international public et privé*, chargé du cours de *Législation industrielle*.

BIVILLE (I. ☉), professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours d'*éléments de droit civil*.

MM. DEBRAY (A. ) , professeur de *Droit romain* et chargé d'un cours d'*Histoire du Droit français*.

LE FUR (A. ) , professeur de *Droit administratif* et chargé du cours d'*Eléments du Droit constitutionnel*.

ASTOUL, professeur de *Droit romain* et chargé du cours de *Pandectes* et du cours sur la *Coutume de Normandie*.

DEGOIS, professeur de *Droit criminel*, chargé d'un cours de *Droit civil approfondi et comparé*.

GENESTAL, professeur d'*Histoire du Droit français* et chargé du cours d'*Histoire du Droit public français*.

ALLIX, professeur d'*Economie politique* et d'*Histoire des doctrines économiques*.

SECRÉTAIRE :

M. GALLOU (I. ) , secrétaire des Facultés de l'Université de Caen.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE

A MA MÈRE

JURY D'EXAMEN

MM. VILLEY, *professeur, doyen*, PRÉSIDENT DE LA THÈSE.

LE FUR, *professeur*.

ASTOUL, *professeur*.

BIBLIOGRAPHIE

ANNALES parlementaires (Belges), Chambre, année 1892-1893, p. 1539 et suiv.

ANNUAIRE de législation étrangère 6^e année, p. 341

— — — 10^e — p. 168

— — — 11^e — p. 248

— — — 12^e — p. 940

— — — 13^e — p. 924

— — — 18^e — p. 724

— — — 21^e — p. 749

— — — 22^e — p. 636

ANNUAIRE statistique de la France (publication du ministère du Commerce). Statistique des diverses élections législatives de 1815 à nos jours.

APPY. — Pour la France. Les moyens de faire connaître sa volonté par le suffrage universel. Nice, 1899.

AUDIBERT. — Projet de lois (25 articles) sur le vote obligatoire. Hyères, 1884.

BARBOUX (Henri). — Discours publié par le *Bulletin du Comité de l'Union libérale républicaine*, mai 1897.

BARANTE (de). — Questions constitutionnelles. Paris, 1859.

BENOIST (Charles). — De l'organisation du suffrage universel. La crise de l'État moderne. Paris, 1895.

BIGNE DE VILLENEUVE (de la). — Éléments de droit constitutionnel français. Paris, librairie Marchal et Billard.

BLOCK (Maurice). — Petit dictionnaire politique et social. *Vid.* note abstention.

BULLETIN de la Société de législation étrangère, article de M. Demombynes, t. XI, p. 290.

CASTELLANE (de). — Essai sur l'organisation du suffrage universel, 1 vol., 2^e édit. Paris, 1872.

CHARBONNIER (J.). — Organisation électorale et représentation de tous les pays d'Europe. Paris, 1883.

CLÉMENT (Henri). — La réforme électorale. Paris, 1906.
Études constitutionnelles, 4 vol., II. Du principe de souveraineté. Paris, 1882.

COSSÉ. — Études constitutionnelles.

COUTANT. — Le vote obligatoire. Paris, 1900.

DARESTE. — Les constitutions modernes. 2 édit. Paris, 1891.

DEPLOIGE (Simon). — Le vote obligatoire en Suisse.
Bruxelles, 1893.

DUTHOIT (Eugène). — Le suffrage de demain. Régime électoral d'une démocratie organisée. Paris, 1901.

ESMEIN. — Éléments de droit constitutionnel. Paris, 1896.

FALLOUX (comte de). — Discours et mélanges politiques.
2 vol., 2 édit. Paris, 1882.

FRANÇOIS-SAINT-MAUR. — Cours de droit constitutionnel comparé. Cours professé à la Faculté libre de droit d'Angers.

GUÉRIN (Paul). — Catéchisme politique. T. I, p. 242.

Journal *l'Eclair*, 23 novembre 1897.

Journal *Moniteur universel*, t. V, n° 225, p. 932.

—	—	Réimpression t. I, n° 77, p. 313.
—	—	t. XV, p. 466.

Journal *Officiel*.

DOCUMENTS parlem., année 1871, n° annexe	360, p.	2137
— 1872 —	1007, p.	582
— 1872 —	1076, p.	2856
— 1873 —	1769, p.	3263
— 1880 —	2950, p.	10940
— 1882 —	769, p.	1153
— 1884 —	3518, p.	345
— 1885 —	3643, p.	433
— 1889 —	3518, p.	345
— 1893 —	2718, p.	345
— 1894 —	230, p.	15
— 1895 —	1290, p.	266
— 1903 —	1029, p.	859
— 1905 —	2577, p.	781

JOURNAL la *Société de statistique de Paris*, élections législatives, 1902, v^o janvier-février, avril 1905.

LAFITTE (Paul). — La réforme électorale. Paris, 1887.

Le suffrage universel et le régime parlementaire. Paris, 1888.

LITTRÉ. — Application de la philosophie positive au gouvernement des sociétés.

MAZE-SENCIER. — Rapport sur le vote obligatoire. Congrès général de l'action libérale populaire, tenu à Paris, les 15, 16, 17 décembre 1904. Paris, 1905

MONTESQUIEU. — Esprit des lois. Liv. II, ch. II, liv. XI, ch. VI. Paris, 1897.

PIANELLO. — Discours (séance de rentrée). Conférence des avocats de Marseille. (Marseille, 1899.)

PIERRE (Eugène). — De la procédure parlementaire. Étude sur le mécanisme intérieur du pouvoir législatif. Paris, 1887.

PLESSIS DE GRÉNÉDAN (comte du). — Cours de droit constitutionnel professé à la Faculté libre de droit d'Angers.

POUDRA et PIERRE. — Traité pratique du droit parlementaire. Paris.

PYFFEROEN (Oscar). — « L'électorat politique et administratif en Europe. » Paris, 1903.

RENAN (Ernest). — Qu'est-ce qu'une nation? Conférence. *Revue bleue*. — 1^{er} juillet 1893. Réponse à M. Sarcey, par Paul Laffitte.

Revue politique et parlementaire. — N^o 19, t. VII. 10 janvier 1896. Le vote obligatoire. Principes et sanctions n^o 69, t. XXIII. 10 mars 1900. « Le mandat électoral », par Ad. Hatzfeld n^o 134, t. XLV, 10 août 1905. Le vote par correspondance, par Henri Labussière.

REVUE. — Les questions actuelles, v^o, 23 juin, 30 juin, 7 juillet 1906. (Tableau complet des résultats officiels des élections de toutes les circonscriptions de France.) — Scrutin du 6 mai 1906.

ROSSI. — Cours de droit constitutionnel. 4 vol. Paris, 1867.

SAINT-GIRONS. — Manuel de droit constitutionnel.

VILLEY. — Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe. » Paris, 1900.

INTRODUCTION

Les élections dans le régime représentatif

« Le peuple, dit Montesquieu, ne peut être monarque que par ses suffrages, qui sont ses volontés ¹. »

Dès lors, dans un pays où le peuple est reconnu souverain par la Constitution, une question se pose : Comment s'exercera cette souveraineté ? Dans une république comme la nôtre, à territoire étendu et à population nombreuse, le système représentatif seul est praticable. Le peuple confie à des représentants, périodiquement renouvelés, le soin de faire les lois qu'ils jugeront utiles dans l'intérêt du pays. Ces représentants ou députés sont de véritables mandataires, chargés, sous leur responsabilité propre, d'exercer, au nom du peuple, la souveraineté ou, tout au moins, cette partie de la souveraineté qui constitue le pouvoir législatif, avec un contrôle plus ou moins étendu sur les actes du pouvoir exécutif.

¹ Montesquieu, *Esprit des lois*, liv. II, ch. II.

C'est le système généralement admis aujourd'hui. Évidemment, avec les grands États actuels, l'assemblée du peuple traitant directement en commun ses propres affaires est impossible. Ne le fût-elle pas, elle resterait incapable de remplir son rôle. Comment pourrait-elle résoudre les questions si compliquées et, en même temps, si diverses qui sont agitées à l'heure actuelle ? D'ailleurs, le peuple manque de connaissances assez étendues, on pourrait dire des connaissances les plus indispensables. Sans doute, depuis un demi-siècle, on a fait de grands efforts pour l'instruire, pour propager tout au moins l'instruction dans ses rangs ; mais cette instruction demeure forcément élémentaire pour le plus grand nombre et la grande majorité des citoyens n'a pas la culture d'esprit suffisante pour élaborer nos lois modernes.

L'exercice direct de la souveraineté par le peuple étant donc généralement impossible, c'est le régime représentatif qui a été presque universellement adopté dans les États modernes. Avant même le *Contrat social* et la *Théorie du peuple souverain*, Montesquieu le mettait déjà bien au-dessus du gouvernement populaire direct. « Il y avait, dit-il, « un grand vice dans la plupart des anciennes républiques ; c'est que le peuple avait droit d'y prendre « des résolutions actives et qui demandent quelque « exécution, chose dont il est entièrement incapable. « Il ne doit entrer dans le gouvernement que pour

« choisir ses représentants, ce qui est très à sa
« portée ; car il y a peu de gens qui connaissent le
« degré précis de la capacité des hommes. Chacun
« est pourtant capable de savoir si celui qu'il choisit
« est plus éclairé que la plupart des autres... Le
« grand avantage des représentants c'est qu'ils
« sont capables de discuter les affaires. Le peuple
« n'y est point du tout propre, ce qui forme un des
« grands inconvénients de la démocratie ¹. » La
différence consiste donc, avant tout, en ce que, dans
le régime représentatif, les mandataires, plus éclairés
et plus capables que les mandants, conservent toute
leur indépendance. Ils restent seuls juges de l'opportu-
nité et de la bonté de leurs votes. Chez nous, ils ne
sont pas censés les représentants de tel arrondisse-
ment ou de tel département, mais de la France
entière et, à ce titre, sans perdre de vue les intérêts
particuliers des électeurs qui les ont nommés, ils
doivent avoir, avant tout, devant les yeux, l'intérêt
général et commun du pays, — fiction légale, formelle-
ment édictée par l'article 52 de la Constitution de
l'an III et dont les élus, surtout les élus du scrutin
uninominal, ne savent pas toujours assez se pénétrer ;
mais fiction nécessaire là où l'assemblée des repré-
sentants est seule chargée d'exercer la souveraineté
au nom du peuple entier.

De son côté, le peuple, qui a donné mission à ses

¹ Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, liv. XI, ch. vi.

élus de faire des lois en toute indépendance, est tenu d'accepter leur œuvre législative. S'il juge que ses mandataires ont mal agi, il ne leur renouvellera pas leur mandat et les remplacera par d'autres, à l'époque fixée pour le renouvellement total ou partiel des Chambres ; mais, jusque-là et pendant toute la durée de la législature courante, il n'a aucun recours contre eux ni contre leur œuvre. A lui donc de bien choisir, à lui de ne donner sa confiance qu'à ceux en qui il sait pouvoir se fier.

Mais comment le peuple désignera-t-il les représentants ? En France, depuis 1848, les diverses Constitutions répondent : par le suffrage universel.

Mais qu'entendre par là ?

Puisque le peuple, reconnu pour le souverain véritable, doit déléguer l'exercice de sa souveraineté à des représentants qui agissent en son nom, il semble logique que tous ceux qui composent le peuple prennent part à l'élection de ces délégués. Mais, chez nous, les mœurs — non sans de justes raisons — n'admettent pas les femmes à s'occuper des affaires publiques et il convient aussi de ne pas admettre à l'électorat ceux que leur âge fait présumer incapables d'émettre un vote suffisamment éclairé et réfléchi. Par « suffrage universel » on entendra donc le droit de suffrage appartenant, non pas comme avant 1848 à certaines catégories exclusives de citoyens — catégories déterminées d'après la situation sociale, l'instruction, la fortune,

— mais à tous les citoyens mâles et majeurs, âgés de 21 ans au moins, pourvu qu'ils ne se soient pas montrés indignes de l'exercer. Voilà ceux qui ont qualité pour exprimer la volonté du peuple souverain et pour désigner ses mandataires.

Mais il est clair que, si ceux qui jouissent du droit électoral n'usent pas de leur prérogative, si le suffrage n'est universel qu'en droit sans l'être en fait, si ce n'est pas la totalité, mais seulement une portion plus ou moins importante des électeurs qui manifestent leur volonté et font connaître leur choix, ce ne sera plus vraiment le peuple qui sera représenté. Le suffrage universel, qui doit être, a-t-on dit, « le miroir de la nation », ne sera tout au plus « qu'un tronçon de miroir » ; l'élection ne sera plus l'expression de la volonté générale, mais d'une minorité de volontés particulières. C'est ce que Dupin a très bien fait ressortir quand il a dit : « Le suffrage universel
« doit être accepté à condition que l'universalité y
« prendra part ; car, si elle est assez lâche ou mal
« avisée pour rester chez elle, pour ne pas com-
« prendre et ne pas accomplir son devoir, si elle est
« vaincue, il faut qu'elle ne s'en prenne qu'à elle-
« même. Les hommes, pour le plus grand nombre,
« sont bons, mais cela ne suffit pas ; il faut qu'ils
« soient forts et ils ne le seront que par le nombre,
« quand il se manifeste ¹. »

¹ *Moniteur universel*, t. V, n° 224, p. 928.

L'on objectera peut-être qu'en toute hypothèse la moitié plus un des électeurs ne représente pas mieux la volonté du peuple souverain. Il est vrai, et cette remarque vaut logiquement en faveur de la représentation proportionnelle ; nous aurons à toucher plus loin cette question. Mais, si l'expression de cette volonté générale par la majorité absolue des électeurs n'est qu'approximativement exacte, c'est une raison de plus pour souhaiter que la majorité effective des votants s'écarte le moins possible de cette majorité absolue, ou, en d'autres termes, que le nombre des votants se rapproche le plus possible de celui des citoyens investis du droit de suffrage, c'est-à-dire que le suffrage, en fait comme en droit, soit réellement universel.

En est-il ainsi chez nous ? De toutes parts, l'on signale le mal de « l'abstention » et l'on se lamente sur ses conséquences au point de vue de la sincérité du scrutin. Nous avons pensé qu'il y aurait quelque intérêt à étudier cette question et aussi quelque utilité à côté du mal, à indiquer le remède. Ce remède, ou du moins le seul vraiment efficace, disons-le tout de suite, nous semble ne pouvoir être que le vote obligatoire.

Deux grandes parties composeront donc cette étude sur « l'abstention en matière électorale ». Dans la première partie, après avoir étudié le mal, ses conséquences, ses causes probables, nous passerons en

revue les divers remèdes auxquels on peut recourir sans aller jusqu'à faire du vote une obligation stricte, et nous constaterons leur peu d'efficacité.

Dans la seconde partie, nous étudierons le vote obligatoire ; nous établirons sa légitimité, les conditions dont il convient de l'entourer dans les diverses sortes d'élections et, après avoir considéré ce qui s'est fait jusqu'ici dans les pays étrangers, nous essaierons de montrer qu'il serait facile, autant qu'il est désirable, d'introduire le vote obligatoire dans notre législation électorale.

PREMIÈRE PARTIE

De l'abstention en matière électorale
Moyen d'y remédier sans rendre le vote
obligatoire

CHAPITRE PREMIER

Fait de l'abstention

§ 1^{er}. *Définition de l'abstention et constatation du fait*

En France, tout citoyen mâle et majeur, âgé de 21 ans au moins, jouissant de tous ses droits civils et politiques, fait partie de droit du corps électoral. S'il habite le territoire français, il ne peut pas plus perdre par sa seule volonté sa qualité d'électeur que sa qualité de citoyen ; tout au plus peut-il se mettre dans l'impossibilité d'en jouir à un instant donné, par exemple s'il n'a pas le domicile suffisant ou s'il néglige de se faire inscrire sur une liste électorale. De même que, par cela seul qu'il est citoyen, le Français âgé de 21 ans est soumis au paiement des impôts, au service militaire, de même, la qualité de citoyen lui confère de plein droit la fonction d'électeur, c'est-à-dire la charge de prendre part, en temps et lieu, au choix des mandataires qui exerceront le pouvoir législatif au nom du peuple souverain.

Or, à chaque période électorale, les murs de nos villes et même de nos plus petites communes rurales sont couverts d'affiches multicolores qui se terminent

presque invariablement par ces mots : « Tous aux urnes ! Pas d'abstentions. » Telles sont les dernières recommandations adressées par les candidats à ceux qui, par leurs votes, tiennent entre leurs mains les destinées du pays.

Hélas ! il n'est pas rare que ces belles exhortations restent sans écho ; elles s'adressent aux pires sourds, à ceux qui ne veulent pas entendre. Souvent le quart, le tiers, la moitié des électeurs ou davantage ne répondent pas à l'appel et l'on enregistre des écarts énormes entre le nombre des suffrages possibles et celui des suffrages déposés dans l'urne. Ces écarts proviennent des abstentions.

Qu'est-ce donc que l'abstention ? — Entendue au sens large, l'abstention est le fait de tout électeur inscrit qui ne prend pas part à un scrutin. C'est le sens le plus usuel du mot, et l'on a coutume de compter le nombre des abstentions en soustrayant purement et simplement le nombre des votants de celui des électeurs inscrits. Mais ce calcul facile ne rend pas un compte suffisamment exact de la réalité, parce qu'il ne distingue pas entre les abstentions forcées, inévitables, parfois imposées par la loi elle-même, et les abstentions volontaires. Or, ce sont ces dernières dont nous voulons nous occuper ; ce sont elles qui constituent le mal contre lequel nous voudrions protester et réagir.

L'abstention, au sens strict du mot, peut se définir : « le fait, pour un électeur qui a le droit de voter

et la jouissance actuelle de ce droit, de ne pas prendre part au scrutin ».

En entendant par électeur « tout Français ayant l'âge électoral », cette définition exclut d'abord tous ceux qui sont privés de leur droit en vertu de la loi ou d'un jugement, comme les interdits, les aliénés, les condamnés à une peine afflictive et infamante ou à la perte des droits civiques, comme les faillis non réhabilités. Ceux-là ne peuvent pas pas être inscrits sur une liste électorale ni, par conséquent, « s'abstenir » au sens propre du mot. Elle exclut ensuite tous ceux qui peuvent bien être inscrits sur une liste électorale, mais qui n'y sont pas inscrits de fait, ou à qui l'usage du droit de vote est interdit dans des circonstances déterminées. Tels sont, d'une part, ceux qui n'ont pas le temps de résidence suffisant dans un lieu donné ; ceux qui ont été rayés des listes électorales de leur ancienne résidence et ne se sont pas fait inscrire ailleurs en temps utile ; d'autre part les militaires et marins en activité de service, non pourvus d'un congé régulier au moment des opérations électorales. Tous ceux-là, peut-être, voudraient bien voter mais ne le peuvent pas, parce qu'ils n'ont pas la jouissance actuelle de leur droit de vote ; on ne peut pas dire non plus qu'ils « s'abstiennent ».

Les véritables abstentionnistes sont ceux qui, ayant cette jouissance actuelle du droit de vote, n'usent pas de leur droit. Ils sont investis du pouvoir de contribuer, pour leur part, à exprimer la volonté

du peuple souverain et ils n'y contribuent pas effectivement. Les uns ne le peuvent pas parce qu'ils sont malades, infirmes, retenus au loin pour des motifs graves ; les autres ne le veulent pas, ou du moins ne se mettent pas en peine de le vouloir. A l'abstention des premiers, comme à celle des seconds, la loi pourrait et devrait, selon nous, apporter un remède. Elle devrait permettre et faciliter (ne fût-ce que dans certaines circonstances) le vote des absents par nécessité ; elle devrait obliger tous ceux qui n'ont pas de motifs légitimes d'absence à exercer leur droit d'électeur. Mais n'anticipons pas sur la suite de cette étude.

Pour connaître, dans un scrutin, le nombre véritable des abstentions, il faut donc, sur le chiffre brut qui donne la différence entre les inscrits et les votants, opérer préalablement plusieurs soustractions.

Tout d'abord, il faut retrancher ceux qui, au moment du vote, figurent indûment sur les listes électorales, c'est-à-dire ceux qui, depuis la confection de la liste électorale, ont été privés de leurs droits électoraux par jugement ou autrement. Ce travail se fait bien dans chaque mairie, avant chaque scrutin, mais souvent d'une manière incomplète, faute de renseignements suffisants.

Il conviendrait, également, de retrancher ceux qui ont été portés indûment sur deux listes à la fois. Le fait n'est pas rare. Tantôt, c'est un mineur

devenu majeur qui a été inscrit d'office dans sa commune d'origine, ou au domicile de ses parents, tandis que lui-même se faisait inscrire à sa résidence actuelle ; tantôt, c'est un électeur qui se fait inscrire dans sa nouvelle résidence et omet de se faire rayer, là où il habitait précédemment ; tantôt, c'est un propriétaire qui garde son domicile régulier à la campagne, tout en ayant une résidence distincte en ville. et que l'on inscrit, quelquefois, aux deux endroits. Cette double inscription, tout irrégulière qu'elle soit, n'est d'ailleurs pas invalide ni délictueuse par elle-même. A ceux qui font les listes, de prendre leurs précautions pour l'éviter ; la loi interdit seulement d'user des deux cartes, c'est-à-dire, de voter en deux endroits. Chacune de ces inscriptions, une fois le 31 mars arrivé, est parfaitement valable et l'électeur ainsi inscrit reste libre de choisir celle qu'il veut utiliser, pour exercer son droit électoral. Mais, puisqu'il ne peut voter en deux endroits, il s'ensuit que, dans l'endroit qu'il n'aura pas choisi, il ne se sera pas « abstenu » au vrai sens du mot ; il aura simplement obéi à la loi, rempli son devoir, ou, pour mieux dire, il aura cessé d'être réellement « électeur ». Son libre choix en faveur de la première inscription a rendu la seconde caduque et il convient lorsqu'on peut le savoir, de déduire son nom du nombre des électeurs inscrits, tout au moins du nombre brut des abstentions.

Il faut, ensuite, retrancher tous les électeurs qui,

bien qu'inscrits régulièrement, n'ont pas la jouissance du droit de vote. Leur nombre peut s'élever très haut, dans les grandes villes ou dans les circonscriptions populeuses, et il est injuste autant qu'illogique de n'en pas tenir compte, lorsqu'on veut évaluer le nombre des abstentions proprement dites. Il y a ensuite les détenus et autres condamnés purgeant une peine qui n'entraîne pas la privation des droits civiques. Eux, non plus, ne sont pas des abstentionnistes et doivent être déduits du chiffre brut des abstentions.

Faute d'avoir fait ces soustractions nécessaires, les commentaires dont les journaux de tous les partis accompagnent chaque scrutin, les conclusions qu'ils tirent du nombre des abstentions portent trop souvent à faux. Le mal de l'abstention n'est que trop réel ; encore ne faut-il pas l'exagérer. Les données manquent souvent, il est vrai, surtout à distance, pour opérer en connaissance de cause ; il faut, à tout le moins, rappeler que ces retranchements doivent être faits, même s'ils ne peuvent être évalués avec une exactitude entière.

Dans cette étude sur l'abstention en matière électorale, nous ne nous occuperons plus de ces catégories de non votants. Nous viserons seulement, ceux qui pouvant voter ne le font pas et, avant tout, les abstentionnistes volontaires ceux que Montaigne a flétris par avance, dans son langage imagé, si précis et en même temps si expressif : « De

se tenir chancelant, avec une affection immobile et sans inclination, en une division politique, je ne le trouve ni beau, ni honnête ; il faut prendre parti. »

Nous nous occuperons, aussi, de la catégorie si intéressante des abstentionnistes à contre-cœur, de ceux qui, désirant sincèrement remplir leur devoir d'électeur, ne le peuvent pas en fait, pour une cause dont ils ne sont pas responsables.

§ 2. *Aperçus statistiques*

A. — AVANT LE SUFFRAGE UNIVERSEL

Si les abstentions ont été particulièrement nombreuses en France, depuis quelques années, il ne faudrait pas croire que le mal ne date que d'hier. A toute époque et dans tous les pays, depuis l'introduction du système représentatif, l'on a constaté des abstentions. Chez nous, on s'en plaignait dès le temps de la Révolution et, sous tous les régimes, les élections ont été loin de réunir le vote de tous les électeurs inscrits.

Le 27 mai 1791, Pétion, en pleine Assemblée nationale, déclarait que les collèges électoraux ne réunissaient guère plus du cinquième ou même du sixième de leur effectif normal. Le plébiscite pour l'établissement de la Constitution de l'an III réunit onze cent mille suffrages, alors que le nombre des

citoyens ayant droit au vote dépassait plus de cinq millions.

Si nous consultons l'annuaire statistique de la France, publié par le Ministère du Commerce, nous sommes frappés des nombreux cas d'abstentions, qui se présentent dans les différentes élections législatives qui s'échelonnent de 1815 à 1848. Cette publication officielle nous donne le chiffre des électeurs inscrits et celui des votants, par collèges d'arrondissement et collèges départementaux. La différence entre ces deux nombres nous donne le nombre brut, que nous consignons dans les tableaux suivants, en y joignant la proportion de ces abstentions au nombre total des électeurs inscrits et en faisant observer que, suivant ce qui a été dit au § 1^{er}, il y aurait lieu à des restrictions concernant les non votants.

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES GÉNÉRALES	COLLÈGES D'ARRONDISSEMENT		COLLÈGES DÉPARTEMENTAUX	
	Chiffre des abstentions	Soit pour 100 inscrits	Chiffre des abstentions	Soit pour 100 inscrits
Mai 1815.....	22.077	47	11.885	61
Octobre 1816.....	10.385	32	5.750	29
Mars 1824.....	14.866	15	5.279	42
Novembre 1827.....	19.948	16	3 948	18
Juin 1830.....	3.089	9	2.951	13

La proportion énorme d'abstentions de mai 1815 s'explique sans peine, si l'on prend garde qu'il s'agit

de la Chambre des Cent-Jours, élue en des circonstances tout à fait exceptionnelles. Mais l'on voit qu'aux élections de 1816, qui suivirent la dissolution de la Chambre introuvable, les abstentions atteignirent le tiers des inscrits ¹.

Depuis la mise en vigueur de la loi du double vote ², les abstentions avaient sensiblement diminué. La raison en est simple et intéressante à noter. On avait voulu rendre la prépondérance à la grande propriété. Pour cela, à côté des collèges d'arrondissement, composés de tous les citoyens payant au moins 300 francs de contributions directes, on avait constitué des collèges de département, comprenant les électeurs les plus imposés, en nombre égal au quart du chiffre total des électeurs du département. Comme on le voit, avec ce mode de

¹ Il n'est pas inutile de relever ici les modifications successives du régime électoral sous la Restauration. En vertu de la Charte de 1814, étaient électeurs les citoyens âgés de 30 ans et payant 300 francs de contributions directes. Cela dura, sauf l'abaissement du cens, jusqu'en 1848. La Chambre était élue pour cinq ans et se renouvelait annuellement par cinquième, sauf en cas de dissolution. Depuis la loi de la septennalité, le renouvellement partiel fut supprimé. La Chambre était réélue intégralement au bout de sept ans, à moins d'une dissolution avant ce terme. En fait, il y eut des élections générales en septembre 1815, en 1816, 1823, 1827, 1830. De 1817 à 1822, il y eut chaque année renouvellement d'un cinquième. Ces observations ne sont pas oiseuses pour l'appréciation des statistiques.

² Loi du 29 juin 1820, dite loi du double vote, parce que les électeurs les plus imposés votaient deux fois, d'abord dans les collèges d'arrondissement, puis de département.

suffrage restreint, les électeurs étaient les citoyens les plus influents, ayant généralement reçu une instruction plus développée que la masse du peuple et devant par là même mieux comprendre leur devoir civique ; d'où déjà une première cause de l'exactitude à s'en acquitter ¹.

En outre, la propriété était beaucoup moins divisée que de nos jours ; c'étaient forcément les grands propriétaires fonciers qui étaient les plus imposés et qui jouissaient du double vote. Il est à croire qu'ils étaient jaloux d'exercer leur prérogative, surtout dans l'arrondissement, et qu'ils ne devaient guère y manquer par insouciance. Peut-être aussi, par une sorte de contre-coup, les électeurs moins imposés étaient-ils d'autant plus exacts à voter que leur part d'influence était plus balancée par celle des grands propriétaires.

En juin 1830, il n'est pas douteux que le petit nombre des abstentions ne soit dû principalement, à l'ardeur de la lutte politique menée alors contre le ministère Polignac.

De 1831 à 1848, c'est-à-dire sous le gouvernement de Juillet, les abstentions sont plus nombreuses qu'au temps de la loi du double vote. Cependant le nombre des électeurs s'était accru par l'abaissement du cens électoral. Mais il ne faut pas oublier que « le

¹ Il va sans dire que cette remarque n'implique aucun regret ni préférence pour le suffrage restreint aux dépens du suffrage universel.

pays légal », comme on l'appelait, comprenait pour une part notable des partisans de la royauté déchue ; beaucoup, sans doute, se refusaient à concourir à la marche d'un gouvernement regardé comme usurpateur. Toujours est-il, qu'un cinquième ou un quart des électeurs ne votent pas. C'est ce que démontre le tableau suivant, établi sur les mêmes bases que le premier :

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES	ABSTENTIONS	SOIT POUR 100 INSCRITS
Juillet 1831.....	41.473	25
Novembre 1837.....	47 116	23
Mars 1839..	36.407	18
Juillet 1842.....	46.346	21
Août 1846.....	41.156	17

On réclame de plus en plus l'extension du droit de suffrage quand, soudain, la Révolution de février éclate et proclame le suffrage universel.

B. — DE 1848 A NOS JOURS

Chose extraordinaire, un droit si longtemps réclamé et conquis au prix de tant d'efforts ne paraît pas exciter chez les nouveaux électeurs plus d'ardeur que chez leurs devanciers. La proportion des abstentions, de 1848 à 1852, monte du sixième au quart, c'est-à-dire redevient sensiblement la même que dans la période précédente. Elle

s'élève sous l'Empire et dépasse parfois le tiers des inscrits ; mais, comme après 1830, il y a lieu de tenir compte des motifs politiques qui dictaient l'abstention à beaucoup d'opposants. Depuis la constitution de 1875, elle se maintient aux environs du cinquième. Voici les données que nous fournit l'annuaire statistique de la France publié par le Ministère du Commerce :

OBJET ET DATE DE L'ÉLECTION	ABSTEN- TIONS	POUR 100 inscrits
Assemblée Constituante, 23 avril 1848...	1.353,512	17
Élect. du Prés. de la Rép., 10 déc. 1848...	2.487,837	27
Plébisciste, 28 décembre 1851.....	1.698,416	18
Élect. au Corps Législatif, 29 février 1852.	3.613,060	37
Plébisciste, 21 décembre 1852.....	2.055,146	21
Élect. au Corps Législatif, 21 juin 1857...	3.371,949	36
Assemblée Nationale, 8 février 1871.....	»	» ¹
Élection des députés, 20 février 1876....	2.594,979	24
— 14 octobre 1881...	3.180,299	31
— 4 octobre 1885....	2.285,033	22
— 8 octobre 1889....	2.433,948	23,4
— août 1893.....	3.018,024	25
— mai 1898.....	2.538,116	25

Pour nous faire une juste idée de la période la plus récente, nous avons dressé un tableau pour les élections de 1902, en nous servant des renseignements fournis par le *Journal de la Société de statistique de Paris*.

¹ Le nombre des votants n'a pas été relevé complètement en 1871.

Élections législatives, mai 1902

DÉPARTEMENTS	Electeurs inscrits	VOTANTS		ABSTENTIONS	
		Nombre	Pour 100 inscrits	Nombre	Pour 100 inscrits
Ain	105.865	86.756	81.95	19.109	18.05
Aisne	151.516	126.398	83.42	25.118	16.57
Allier	135.453	109.066	80.53	26.387	19.47
Basses-Alpes	37.685	31.504	83.72	6.131	16.28
Hautes-Alpes	30.635	24.436	79.77	6.199	20.23
Ardèche	110.113	90.649	82.32	19.464	17.68
Ardennes	88.302	75.005	84.94	13.297	15.06
Ariège	74.735	55.726	74.56	19.009	25.44
Aube	75.683	64.339	85.01	11.344	14.99
Aude	101.658	78.009	75.74	23.649	23.26
Aveyron	122.104	100.843	82.59	21.261	17.41
Territoire de Belfort.	22.102	19.043	86.16	3.059	13.81
Bouches-du-Rhône .	165.658	111.381	67.24	54.277	32.76
Calvados	111.695	35.180	76.26	26.515	23.74
Cantal	67.008	49.895	74.46	17.113	25.54
Charente	112.857	92.367	81.85	20.490	18.15
Charente-Inférieure	144.512	107.177	74.17	37.335	25.83
Cher	111.733	86.363	77.30	25.370	22.70
Corrèze	95.684	67.219	70.25	28.465	29.75
Corse	86.287	44.411	51.47	41.876	48.53
Côte-d'Or	112.565	88.433	78.56	24.132	21.44
Côtes-du-Nord	166.062	124.649	75.06	41.413	24.94
Creuse	82.636	54.847	66.37	27.789	33.63
Dordogne	149.879	119.379	79.65	70.500	20.35
Doubs	84.634	70.129	82.86	14.505	17.14
Drôme	95.124	78.863	82.91	16.261	17.09
Eure	98.001	76.414	77.97	21.587	22.03
Eure-et-Loir	80.227	65.598	81.77	14.629	18.23
Finistère	183.260	137.778	75.18	45.482	24.82

DÉPARTEMENTS	Electeurs inscrits	VOTANTS		ABSTENTIONS	
		Nombre	Pour 100 inscrits	Nombre	Pour 100 inscrits
Gard	133.044	103.862	78.07	29.182	21.93
Haute-Garonne	148.832	118.565	79.66	30.267	20.34
Gers	86.218	70.289	21.52	15.929	18.48
Gironde	238.981	176.760	73.97	62.221	26.03
Hérault	153.050	102.612	67.04	50.438	32.96
Ille-et-Vilaine	162.754	128.960	79.23	33.794	20.77
Indre	89.726	75.141	83.75	14.579	16.25
Indre-et-Loire	102.891	86.424	84 »	16.467	16 »
Isère	171.614	130.335	75.95	41.279	24.05
Jura	80.384	64.708	80.50	15.676	19.50
Landes	90.053	70.808	78.63	19.245	21.37
Loir-et-Cher	84.061	67.114	79.84	16.947	20.16
Loire	181.077	146.050	80.66	35.027	19.34
Haute-Loire	94.093	73.369	81.16	17.724	18.84
Loire-Inférieure	172.652	120.035	69.53	52.617	30.47
Loiret	107.918	91.503	84.78	16.415	15.22
Lot	81.322	65.937	81.08	15.385	18.92
Lot-et-Garonne	97.266	77.482	79.66	19.784	20.34
Lozère	38.832	29.780	76.68	9.052	23.32
Maine-et-Loire	156.950	122.914	78.31	34.036	21.69
Manche	132.575	96.474	72.77	31.101	27.23
Marne	119.434	99.607	83.44	19.767	16.56
Haute-Marne	71.050	61.353	86.35	9.697	13.65
Mayenne	89.205	69.972	78.44	19.233	21.56
Meurthe-et-Moselle .	121.489	98.379	80.98	23.110	19.02
Meuse	77.402	65.595	84.74	11.807	15.26
Morbihan	147.078	110.715	75.28	36.363	24.72
Nièvre	101.432	77.474	76.38	23.958	23.62
Nord	454.573	377.960	83.15	76.613	16.85

DÉPARTEMENTS	Électeurs inscrits	VOTANTS		ABSTENTIONS	
		Nombre	Pour 100 inscrits	Nombre	Pour 100 inscrits
Oise	114.192	98.279	86.06	15.913	13.94
Orne	97.257	71.765	73.79	25.492	26.21
Pas-de-Calais	249.910	203.321	81.36	46.589	18.64
Puy-de-Dôme	175.819	134.857	76.71	40.962	23.29
Basses-Pyrénées ...	114.006	90.225	79.14	23.781	20.86
Hautes-Pyrénées ...	66.751	53.436	80.05	13.315	19.95
Pyrénées-Orientales	62.325	43.081	69.12	19.244	30.88
Rhône	194.929	154.636	79.43	40.293	20.67
Haute-Saône	83.837	72.167	86.08	11.670	19.92
Saône-et-Loire	181.367	114.176	76.95	43.191	23.05
Sarthe	123.022	104.998	85.35	18.024	14.65
Savoie	72.323	61.071	84.44	11.252	15.56
Haute-Savoie	82.076	65.059	79.27	17.017	20.73
Seine	823.047	651.545	79.16	171.602	20.84
Seine-Inférieure	208.979	165.167	79.11	43.612	20.89
Seine-et-Marne	103.046	84.520	82.02	18.526	17.98
Seine-et-Oise	184.733	150.080	81.24	34.653	18.76
Deux-Sèvres	110.167	89.787	81.55	20.320	18.45
Somme	156.325	131.174	83.91	25.151	16.09
Tarn	112.970	91.447	80.99	21.523	19.01
Tarn-et-Garonne ...	69.322	57.228	82.56	12.094	17.44
Var	87.220	51.184	58.68	36.036	41.32
Vauchuse	81.044	62.578	77.22	18.466	28.73
Vendée	130.258	113.248	26.94	17.010	13.06
Haute-Vienne	108.664	81.223	74.75	27.441	25.25
Vienne	108.125	82.004	81.39	20.121	18.61
Vosges	113.580	92.693	81.61	20.287	18.39
Yonne	102.817	81.424	79.27	21.323	20.23

¹ Vid. *Journal de la Société de statistique de Paris*, janvier-février-avril 1905.

Maintenant, si nous faisons le total des électeurs inscrits, des votants et des abstentionnistes, nous trouvons que, en 1902, sur 10.978.030 électeurs inscrits, il y eut 8.637.470 votants, soit 78,68 %. Dès lors, les abstentions s'élevèrent au chiffre vraiment inquiétant de 2.340.760, c'est-à-dire 21,32 % pour l'ensemble de la France, soit plus du cinquième des électeurs inscrits. Vingt-et-un départements gardent à peu près cette moyenne générale ; dans trente-neuf, elle s'abaisse entre 13 et 19 % ; enfin, dans dix-huit, elle s'élève jusqu'à 30,33 % et même 41,48 % dans le Var et la Corse.

Notons enfin qu'aux élections partielles législatives les abstentions sont ordinairement beaucoup plus nombreuses dans une même circonscription qu'aux élections générales qui nous occupent en ce moment.

Aux élections générales de 1906¹, le chiffre des abstentionnistes a été sensiblement le même qu'en mai 1902.

Que conclure de là ? D'abord que, sous tous les régimes électoraux, il y a eu des abstentions et dans une proportion qui oscille entre des limites à peu près constantes. Si l'on déduit, comme nous l'avons

¹ Pour les élections de 1906, voir *in fine* le tableau donnant le résultat des abstentions. La revue *Les Questions actuelles* a donné le chiffre officiel des électeurs inscrits et des votants ; dès lors, il nous a été facile de trouver le chiffre des abstentionnistes par circonscriptions électorales et par départements.

fait remarquer au début de cette étude, les abstentionnistes involontaires, on doit avouer que 15 % au moins des électeurs s'abstiennent volontairement et sans excuse valable de prendre part au scrutin. Que cette manière d'agir entraîne des conséquences fâcheuses : c'est ce que l'on pressent tout d'abord et ce que nous étudierons dans le chapitre suivant.

CHAPITRE II

Inconvénients de l'abstention

En France, tous les citoyens chargés d'administrer les affaires publiques, sont nommés à l'élection, depuis les Conseillers municipaux et les maires jusqu'aux sénateurs, en passant par les Conseillers d'arrondissement, les Conseillers généraux et les députés. Tous ces élus sont regardés comme les représentants du peuple. Ils sont censés agir suivant les idées, les opinions de leurs mandants. Il est donc, de toute nécessité qu'ils soient appelés aux postes qu'ils sollicitent par le suffrage du plus grand nombre possible d'électeurs. Si beaucoup d'électeurs se sont abstenus de voter, comme il arrive trop souvent, le système de la représentation populaire est faussé, le principe du suffrage universel est vicié.

Il ne faut pas, sans doute, se laisser influencer outre mesure par les récriminations, souvent éloquentes mais monotones, des publicistes, voire même des meilleurs, qui ne cessent de crier à l'arbitraire et de protester contre l'écrasement du faible par le fort. Comment un gouvernement parlemen-

taire quelconque, république ou monarchie, gouvernerait-il autrement qu'avec une majorité ?

Toutefois, il serait inique de vouloir que la minorité fût comptée pour rien. Elle représente des opinions qui ont droit, comme celles de la majorité, d'être représentées et, celle-ci n'étant pas infallible, il faut accorder aux plus faibles en nombre le droit de discuter les prétentions parfois excessives des plus forts. Il est assez souvent arrivé que les orateurs de la minorité sont parvenus à empêcher leurs adversaires d'abuser de leur supériorité pour faire voter des lois néfastes ; tout au moins ont-ils réussi à annuler de fâcheuses dispositions. Qui contestera l'utilité d'une opposition dans une assemblée parlementaire ?

Cette minorité n'en doit pas moins tendre toujours à devenir la majorité et l'abstention de ses partisans dans les élections serait le plus dangereux obstacle au progrès qu'elle doit poursuivre.

L'abstention doit donc être combattue par tous les partis sans distinction ; ceux de la majorité doivent enlever aux membres de la minorité tout prétexte de se déclarer méconnus ou méprisés, et ceux-ci ne peuvent qu'en usant de toutes les voix dont ils disposent conserver et augmenter leur situation.

L'abstention présente d'autres graves inconvénients. Très souvent elle rend nécessaire un second tour de scrutin. Si tous les électeurs inscrits avaient

voté dès le premier tour, on éviterait les dépenses inutiles d'un scrutin de ballottage. A chaque élection pour le renouvellement de la Chambre des députés, on voit de nombreux cas de ce genre se présenter.

Enfin, l'abstention prive la société du concours que lui doivent tous les citoyens et, comme l'a dit le professeur M. Félix Moreau, « la démocratie requiert que tous collaborent à la vie nationale. Celle-ci sera d'autant plus intense et féconde qu'elle associera un plus grand nombre de citoyens ; elle dépérira, si l'abstention se généralise. De son côté, l'abstentionniste ne retirera pas du droit de suffrage le profit, le perfectionnement individuel qui est l'un des buts poursuivis par le suffrage universel. Si jamais il veut reprendre l'exercice de ses droits politiques, il ne donnera à la société qu'un citoyen dont l'éducation politique est insuffisamment avancée, un citoyen médiocre, moins bon que ne l'eût fait une pratique régulière. ¹ »

¹ *Revue politique et parlementaire*, t. VII, n° 19. Le vote obligatoire, principes, sanctions. Art. de M. Félix Moreau, p. 40.

CHAPITRE III

Causes de l'abstention

Les raisons qui déterminent l'électeur à s'abstenir de voter sont multiples et diverses. Pour plus de clarté dans l'énumération des causes de l'abstention, nous les rangerons en deux classes bien distinctes : « causes internes » et « causes externes ».

En effet, les unes tiennent au caractère de chaque individu, aux habitudes de penser, de vivre ; les autres sont plus ou moins indépendantes de la volonté humaine et tiennent aux circonstances de temps, de lieu, etc.

§ 1. *Causes internes*

A notre avis, la cause la plus fréquente de l'abstention est l'indifférence. Combien d'électeurs ne sont occupés que de leurs affaires, de leurs intérêts. Le jour de l'élection arrive, ils se donnent bien garde de perdre un instant pour aller déposer leur bulletin. Il faut les blâmer sans réserve. Il faut presque autant tenir rigueur à ceux qui, pour faire plaisir à un ami, arrivent à la salle du vote sans même connaître les noms des multiples candidats en présence¹ et

¹ *Bulletin du Comité de l'Union libérale républicaine*, p. 91, mai 1897. Discours de M. Henri Barboux.

déposent dans l'urne, au hasard, le dernier bulletin qui leur a été remis par un distributeur quelconque.

Les indifférents sont légion. Ils restent chez eux et là, écoutent paisiblement les conseils de l'égoïsme si bien traduits par M. Henri Barboux : « Crois-moi, si tu es sage, ne te mêle pas à leurs querelles, vis en paix chez toi et pour toi ! ne te laisse pas détourner par leurs appels intéressés de tes affaires ou de tes plaisirs, tiens-toi à l'écart, goûte les joies obscures de la vie ; si la tempête te surprend en chemin, abrite-toi le long d'un mur, en attendant qu'elle soit dissipée, et, si le hasard te force à abaisser les yeux sur le spectacle de la politique, ne le regarde que pour le mépriser ; ta conscience, d'ailleurs, peut demeurer en repos, ton vote ne peut rien contre des milliers de votes. Qui entendrait ta voix, au milieu de telles clameurs ? Et tu n'as pas, sans doute, la candeur de croire que ces figurants inconnus, qui traversent comme des ombres la scène politique, soient des maîtres de la destinée des peuples. Ils s'agitent, mais c'est Dieu qui les mène. Il n'a pas besoin de toi pour les mener. Ainsi parle l'indifférence et la voix qui caresse les désirs paresseux de notre cœur n'est que trop souvent écoutée. ¹ »

¹ A Paris par exemple, pour les élections du 6 mai 1906, le nombre des déclarations de candidatures reçues par la Préfecture de la Seine dépasse 350. Or, il y a pour le département de la Seine 50 sièges de députés, soit 40 attribués à Paris et 10 à la banlieue. Le nombre moyen des candidats, à chacun de ces sièges, est donc un peu supérieur à 7.

Nous plaignons de tout cœur ces citoyens qui n'ont pas conscience de leur devoir et restent sourds à la voix intérieure qui leur commande, comme membres d'une société qui se gouverne par elle-même, de participer à sa vie, de concourir à l'organisation de la grande machine qui met en mouvement tous les rouages sociaux.

Des sceptiques se retranchent derrière leur défaut de goût pour la politique, qu'ils abandonnent aux « professionnels ». Ils devraient songer que la politique ne serait pas devenue une « profession » si les bons citoyens avaient toujours fait leur devoir, en votant pour des représentants exclusivement préoccupés des intérêts du pays. L'abstention dans les élections a contribué pour une grande part à l'éclosion et au développement de cette classe méprisable de représentants pour qui la politique est un métier et que l'on flétrit du nom de « politiciens ».

Du côté des indifférents, nous devons ranger les découragés. Parmi les candidats en présence, ils n'en voient aucun qui représente, de loin, même de très loin, leurs idées. Longtemps peut-être ils ont soutenu une candidature qui n'a eu aucun succès et ils se retirent de la lutte avec leur porte-drapeau, qui a subi échec sur échec. Leur excuse est mauvaise; ne voient-ils pas que leur abstention donne la victoire à l'un de ceux qu'ils repoussent? Suffit-il de ne pas se joindre à l'armée et n'est-ce pas livrer

la place que de l'abandonner sans combat? Donc qu'ils votent et au besoin, qu'ils y soient contraints par la loi ! ' » On n'est jamais complètement sûr de l'issue d'une élection, surtout si plusieurs candidats d'opinions différentes sont en présence, et à chaque instant on s'aperçoit que les découragés sont la cause inconsciente, mais directe, de la perte d'un siège gagné par l'adversaire avec quelques voix de majorité seulement. On a comparé, avec beaucoup de raison, d'ailleurs, l'abstention à l'émigration qui se produisit avec une telle rapidité sous la Révolution.

Le comte de Falloux, dans son intéressant recueil de *Discours et mélanges politiques*, déclare que l'abstention est une véritable émigration, semblable à celle de la monarchie au commencement du siècle dernier, avec cette seule différence que l'une était active et très militante et que celle qui nous occupe est toute passive. « L'émigration fut une faute; on avait voulu faire le vide dans le camp de la Révolution et on avait fait le vide dans le camp de la Monarchie. Refaire aujourd'hui par l'abstention une émigration volontaire et factice, ce serait affaiblir la résistance aux jours de la lutte et susciter de cruels embarras aux jours du succès. Ce serait encore mériter le reproche adressé aux ultras, il y a cin-

¹ *Revue politique et parlementaire*, t. VII, v^o 19. Le vote obligatoire, par M. F. Moreau, art. cit., p. 44.

quante ans : « Vous n'êtes qu'une poignée et vous travaillez à n'être plus qu'une pincée ¹ ! »

La plupart de ces découragés, en s'abstenant, se persuadent qu'ils ne font ni bien ni mal. Ils n'ont pas pensé que la voix qu'ils enlèvent à leur parti, en négligeant de remettre leur bulletin de vote, est une voix pour leur adversaire. Leur abstention est une sorte de vote négatif, dont ils sont responsables envers la société. C'est le lieu de rappeler un passage de l'article de M. Maurice Block. Après avoir déclaré que l'abstention d'un parti est injustifiable ; il s'exprime ainsi : « D'abord, c'est une annulation de soi-même, un suicide politique qu'on ne peut pas plus excuser que l'acte de détruire sa personne. Puis, en se retirant sous sa tente, on s'ôte toute chance de profiter d'un revirement dans l'esprit du pays. En prenant part au mouvement politique, en se mêlant à ses concitoyens, à ses électeurs, en se présentant à leur choix, on peut espérer faire une propagande plus ou moins heureuse et obtenir une certaine influence sur les destinées de la patrie. Or, on doit à son pays, non seulement son sang, mais encore son dévouement, son talent ². »

Mécontents de voir que la loi ne donne pas aux gens plus instruits un nombre de voix supérieur,

¹ Comte de Falloux, *Discours et mélanges politiques*, 2^e édit., t. II, p. 275 et suivantes.

² Mot « abstention », *Petit dictionnaire politique et social*, Maurice Block.

dans les élections, à celui des ignorants et que le suffrage des plus hautes capacités intellectuelles, comme des plus hautes autorités morales, n'a pas plus de valeur que celui des gens à qui il importe peu pour qui ou pour quoi ils votent, ils s'abstiennent, vexés et dédaigneux. Ce n'est pas ici le lieu de parler du vote plural et de dire dans quelle mesure on pourrait, comme on l'a fait en certains pays, instituer la reconnaissance des « capacités » et le « vote plural » ; mais que ceux qui s'abstiennent, à défaut de cette institution, sachent bien qu'en refusant d'exprimer leur suffrage ils ne font qu'augmenter le mal dont ils se plaignent et laisser plus facile encore aux incapables l'accès de la carrière.

Viennent ensuite les abstentionnistes scrupuleux, sur lesquels le comte de Falloux, dans l'ouvrage que nous venons de citer, attire tout particulièrement notre attention. Ils sont peu nombreux, nous en sommes persuadé ; mais ils n'existeraient pas s'ils avaient un jugement droit. Ils s'abstiennent de toute participation à la vie sociale, sous ce faux prétexte que toutes les vertus de la vie privée y sont en danger.

Est-il besoin de nous arrêter à cette catégorie ? Qu'il nous suffise de leur dire avec l'auteur des *Discours et mélanges politiques* : « Toute vertu qui abdique les devoirs du citoyen n'est pas une vertu, ou n'est que la moitié d'une vertu... Aucune vertu privée ne se conserve, ni sûrement, ni longtemps, au sein de l'oisiveté et, de toutes les activités salu-

taires à l'homme, l'une des plus salutaires est assurément l'activité sociale. Vivre de bonne heure sous les yeux de ses concitoyens, prendre de bonne heure le sentiment et l'habitude de la responsabilité, s'élever graduellement de l'intérêt privé à l'intérêt public, agrandir son horizon et fortifier le devoir individuel par le devoir collectif, ce n'est pas seulement une bonne école de politique, c'est aussi une bonne école de morale... Non, l'abstention n'est pas une bonne gardienne de la vie privée, parce que le désœuvrement, même relatif, n'est pas un bon auxiliaire de la vertu. »

Nous voulons signaler une dernière cause qui est une source considérable d'abstentions : c'est l'ignorance dans laquelle est plongé le peuple relativement à ses devoirs civiques. On peut affirmer, sans être taxé d'exagération que, malgré les progrès de l'instruction, le peuple, qui connaît ses droits, est encore aujourd'hui dans une ignorance de la plupart des devoirs civiques qui lui incombent. Il ne connaît pas assez le fonctionnement du suffrage universel ; il ne sait pas assez qu'il suffit souvent d'une voix pour faire nommer un candidat ; en un mot, il ne sait pas, ou du moins il ne sait pas suffisamment tout ce que la nation attend de lui.

§ 2. *Causes externes*

Outre les causes que nous venons de passer en revue et qui tiennent du caractère de l'individu, il

en est qui viennent de circonstances diverses, indépendantes, plus ou moins, de la volonté de l'électeur.

Telles sont, d'abord, les convocations trop fréquentes des électeurs. On a fait cette remarque : Quand une élection est nécessaire pour nommer un député à la place de celui qui a été élu au renouvellement régulier de la Chambre, le nombre des abstentions est plus ou moins grand, suivant que la dernière élection est moins ou plus rapprochée. On l'a notamment constaté en Suisse ¹. Cette République a institué le referendum. S'il se renouvelle trop souvent, un nombre considérable de citoyens s'abstiennent. Dans certains cantons, pour obvier à cet inconvénient, on a décrété le vote obligatoire. De ce fait, l'abstention a diminué dans de notables proportions.

Certains citoyens s'éloignent du scrutin par nécessité, ils ne peuvent y prendre part dans les conditions que détermine la loi. Ce sont des abstentionnistes involontaires, légitimement excusés. Nous les signalons pour mémoire et nous reviendrons sur cette cause d'abstentions en parlant du vote par correspondance. D'autres enfin ne votent pas parce qu'ils ont peur de se compromettre. C'est là une cause d'abstention qui, avec l'indifférence, fournit une bonne partie de la beaucoup trop longue liste des abstentionnistes.

¹ Vid. Simon Deploige, *Le vote obligatoire en Suisse*.

Il serait puéril de nier que la pression électorale, soit qu'elle vienne des candidats ou de leurs partisans, soit qu'elle soit exercée par certains hauts fonctionnaires, existe. L'électeur honnête et ferme peut toujours s'en préserver ; mais combien de gens faibles préfèrent se désintéresser tout à fait des élections plutôt que de s'exposer à subir les sollicitations de tel ou tels, ou répugnent à être les témoins des marchandages trop souvent pratiqués. Blasés sur la vanité des promesses des candidats, ils ne veulent même pas lire les affiches pompeuses, encore moins écouter les tentations personnelles.

Beaucoup d'électeurs n'ont pas confiance dans le secret du vote, tel qu'il est assuré par notre législation actuelle. C'est un mal sur lequel nous reviendrons et dont nous tenterons, comme pour d'autres, d'indiquer le remède ¹.

¹ Autrefois, on pouvait citer comme cause d'un nombre considérable d'abstentions le serment politique exigé des électeurs. Ce serment civique fut établi par le décret du 22 décembre 1789. On devait le prêter une seule fois dans sa vie, devant les autorités du district. Enfin, le 11 août 1792, on devait prêter le serment devant les Assemblées de vote au moment de chaque élection. Le serment politique, sous des formes différentes, fut exigé des électeurs jusqu'en 1848.

CHAPITRE IV

Moyens de remédier à l'abstention sans rendre le vote obligatoire

Après avoir constaté le nombre inquiétant des abstentions, exposé leurs principales causes, signalé les grands dangers qu'elles entraînent, nous devons examiner les principaux moyens de porter remède à ce lamentable état de choses.

Nous avons le choix entre deux catégories de moyens, que nous désignerons sous le nom l'une de « moyens amiables » et l'autre de « moyens de contrainte ».

Nous nous occuperons spécialement de la première catégorie, la seule possible d'après beaucoup d'auteurs.

Les moyens amiables supposent qu'on laisse l'électeur absolument libre de voter ou non. On s'efforce seulement de le décider à user de son droit, tout en lui en facilitant le plus possible l'exercice.

§ 1^{er}. *L'exercice du droit de vote doit être facilité
le plus possible*

1^o L'électeur n'aimant pas à se déranger, comme nous l'avons constaté, les élections ne doivent pas être trop fréquentes. Toutefois, sous un régime républicain tel que le nôtre, les représentants ne doivent pas être nommés pour un temps trop long, sinon le peuple risquerait de voir la souveraineté à lui dévolue passer aux mains de privilégiés qui ne tarderaient pas à en abuser.

Le renouvellement partiel, appliqué à toutes les élections sénatoriales, serait utilement substitué au renouvellement intégral, pour diminuer la fréquence lassante des scrutins. M. Villey le dit excellemment : « Ce qui nous porte à donner la préférence au renouvellement partiel, c'est qu'il permet, sans méconnaître la volonté nationale, de donner aux pouvoirs conférés par l'élection une durée notablement plus longue ; si un grand courant d'opinions s'établit dans le pays, ce courant ne manquera pas de se manifester par des élections partielles aussi sûrement que par des élections générales, et les Chambres en tiendront compte ; mais les traditions n'en seront pas moins conservées dans les assemblées politiques ; le sang nouveau qui leur sera infusé préparera l'évolution nécessaire en évitant la révolution ; l'apprentissage des nouveau-venus se fera de lui-même au contact des anciens et l'on évitera les brusques

changements de politique, ce que Royer-Collard appelait « la périodicité de la tempête »¹.

2^o Non seulement le législateur doit prendre des mesures pour que les élections ne soient pas trop rapprochées les unes des autres, mais, toujours dans le même ordre d'idées, afin de causer le moins de dérangement possible à l'électeur, les lieux de vote doivent être nombreux. L'idéal serait que les salles de vote fussent si rapprochées les unes des autres que l'électeur n'eût que quelques pas à faire pour aller déposer son bulletin dans l'urne. Assurément, la difficulté est grande, tant au point de vue de la détermination et de l'installation des lieux de réunion que de la constitution des bureaux, particulièrement dans les campagnes. Dans les villes même, on ne peut songer à installer une salle de vote à chaque coin de rue. Toutefois, on pourrait, sans doute, les multiplier encore, si nombreux qu'ils soient déjà.

Un réel progrès a été réalisé à ce point de vue. Autrefois, le vote avait lieu au chef-lieu de canton pour les assemblées primaires et au chef-lieu de département pour les assemblées électorales². Cet état de choses dura jusqu'au décret du 5 mars 1848, qui admit le vote au chef-lieu de canton. Le décret-loi du 2 février 1852 a établi le vote au chef-lieu de la

¹ M. Villey. *Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe*, p. 288.

² Décret du 22 décembre 1789.

commune pour les élections au corps législatif. C'est là qu'il faut remonter pour trouver l'origine du sectionnement électoral actuel. Pour la première fois, le vote avait lieu au chef-lieu de la commune, avec possibilité pour le préfet de diviser la commune en autant de sections que le rendrait nécessaire le nombre des inscrits et en tenant compte de la configuration et de l'étendue de la commune. Le décret du 29 janvier 1871 remit en vigueur le vote par canton. Au mois d'avril de la même année, on voulut revenir au vote à la commune ; les électeurs firent entendre leurs justes réclamations dans ce sens et le législateur le consacra, d'une façon définitive, en le rétablissant par la loi du 10 avril 1871. Enfin la loi du 30 novembre 1875, encore en vigueur, établit formellement le vote à la commune, en réservant au préfet le droit de la diviser en autant de sections de vote que l'exigent les circonstances locales et en particulier le nombre plus ou moins grand des électeurs. Comme on le voit, l'établissement du vote à la commune est fait par le préfet et peut encourir le reproche, la plupart du temps injustifié, d'être arbitraire. Il serait donc beaucoup plus simple de décider par une loi quelles sont les conditions nécessaires pour que le sectionnement puisse s'effectuer par les préfets. Le vote à la commune, qui autrefois avait été combattu par les libéraux sous l'Empire, comme étant favorable aux fraudes, s'est implanté définitivement dans nos

mœurs. A mesure que s'étend la démocratie, il gagne des partisans. Il existe, d'ailleurs, en Allemagne, en Suisse et en Belgique. Le vote à la commune est incontestablement le meilleur système ; mais, comme nous l'avons dit, il doit être perfectionné, il doit suivre l'évolution de nos mœurs et progresser avec elles ¹.

Le jour du vote doit être soigneusement choisi, pour permettre à l'électeur de voter sans trop nuire à ses intérêts. Le législateur s'est inspiré de cette idée et a décidé que les élections auront lieu un dimanche, ou un jour férié, pour le premier tour de scrutin et aussi pour le second. S'agit-il d'élections sénatoriales, le dimanche a toujours été désigné pour la réunion du collège sénatorial. On a pris le dimanche, de préférence aux autres jours, parce que c'est le jour généralement, pour ne pas dire unanimement, admis pour le repos hebdomadaire. Ce jour-là, tous les électeurs sont libres ².

Si l'on veut éviter des abstentions, il est absolument indispensable de choisir pour les élections un

¹ Nous n'avons pas à nous occuper de la question d'indemnité. On a justement pensé qu'il fallait indemniser les électeurs qui viennent de très loin, comme ceux qui prennent part aux élections sénatoriales ; mais, pour les autres scrutins où l'on vote sur place, la multiplication des salles de vote suffit à améliorer la situation au point de vue qui nous occupe.

² Dans les temps les plus reculés de notre histoire, le dimanche a toujours été regardé comme le jour le plus propice à la réunion des assemblées électorales.

dimanche ou un jour férié. Comme preuve de ce que nous affirmons, nous citerons l'exemple de l'Allemagne. Chez nos voisins d'au-delà du Rhin, on a cru de sage politique d'admettre le suffrage universel, mais, par crainte du socialisme, on s'est empressé d'en gêner la marche. Pour obtenir d'une façon sûre beaucoup d'abstentions, on a eu l'ingénieuse idée de fixer le scrutin un jour de semaine et, de plus, de le permettre seulement de 10 heures du matin à 6 heures du soir, c'est-à-dire à des heures où la plupart des ouvriers sont retenus dans les ateliers. Nous n'avons pu nous procurer des chiffres exacts mais tous les auteurs qui se sont occupés de questions électorales sont unanimes à dire qu'en Allemagne les abstentions sont plus nombreuses que partout ailleurs.

L'heure de l'ouverture et de la fermeture du scrutin influe aussi considérablement sur le nombre des abstentions ; de même en est-il de l'époque de l'année, de la saison dans laquelle ont lieu les élections. Le législateur s'en est aperçu et la loi du 22 juillet 1893 a prorogé jusqu'au dernier dimanche de mai 1898 la législature de 1894-1897. Autrefois, les élections étaient fixées au mois d'août. Le moment était, certes, bien mal choisi. Le mois d'août est la période des vacances. Les électeurs des villes s'en vont en foule en villégiature ou en voyage. Les commerçants eux-mêmes profitent de cette période de l'année, qu'ils appellent la morte-saison,

pour se reposer loin du lieu ordinaire de leurs affaires. A la campagne même, les abstentions sont plus nombreuses à cette époque qu'à toute autre. Le mois d'août est le temps de la moisson et nombre de paysans, épuisés de fatigue, ne veulent pas se déranger pour aller voter au chef-lieu de la commune. La distance les effraie et ils aiment mieux rester chez eux que de faire trois ou quatre kilomètres pour aller déposer leur bulletin de vote. Au mois de mai, ces inconvénients n'existent pas.

Nous pourrions, à la rigueur, parler ici de l'importance qu'il y a, pour retenir les électeurs dans le devoir, à bien dresser les listes électorales ; mais cela ne rentre pas à proprement parler dans notre sujet, qui est l'abstention, et nous en avons assez dit sur la formation des listes électorales au chapitre I^{er}.

§ 2. *Du vote des absents*

A. — L'ABSTENTION PAR ABSENCE. NÉCESSITÉ D'Y REMÉDIER

Dans notre introduction, nous avons dit qu'il y avait deux catégories bien distinctes d'abstentionnistes : ceux qui s'éloignent systématiquement du scrutin et ceux qui, à leur grand regret, ne peuvent pas prendre part aux opérations électorales. Dans ce chapitre, nous aurons en vue, tout particulièrement ces derniers. En effet, comme le dit M. Labussière, « si, parmi les abstentions actuelles, il est des votes

intéressants à connaître, c'est bien ceux des électeurs qui, régulièrement inscrits, ne peuvent pas prendre part au scrutin pour des causes indépendantes de leur volonté¹. »

Les abstentionnistes à contre-cœur sont nombreux. Les uns sont empêchés par leur état de santé, les autres sont retenus par leurs obligations professionnelles loin du lieu où ils doivent voter.

Chaque année, il y a une émigration vraiment inquiétante des électeurs. Habitant les pays pauvres et montagneux, pour ne pas mourir de faim, ces infortunés sont obligés d'aller pendant la belle saison dans les grandes villes ou les départements plus riches gagner l'argent nécessaire aux besoins les plus pressants de leurs familles. Souvent, il est vrai, ils ne quittent leur foyer que momentanément ; mais, par malheur, c'est au moment des élections législatives, qui, ordinairement ont lieu du 20 avril au 15 mai. A côté de ces citoyens, qui ne se trouvent presque jamais chez eux, nous citerons entre autres : les maçons, les voyageurs de commerce, les chauffeurs ; chefs de trains, mécaniciens, inspecteurs des Compagnies d'assurances, etc. On voit aussi certains ateliers, chantiers, usines, industries, ne pas interrompre le travail le jour du vote et retenir ainsi des ouvriers et employés qui sont électeurs. La loi

¹ *Revue politique et parlementaire*, n° 134, t. XLV, 10 août 1905, p. 265. Le vote par correspondance, art. de M. Labussière.

récente sur le repos hebdomadaire ¹ fait disparaître en partie cette difficulté, mais il n'en est pas de même des autres. Il nous semble inutile d'insister davantage et ce rapide exposé suffit pour rappeler qu'il y a un nombre considérable d'abstentionnistes à contre-cœur. Ajoutons-y pourtant bon nombre de fonctionnaires de l'administration des Finances, des magistrats qui reçoivent leur changement peu de jours avant l'ouverture du scrutin. Ils figurent encore sur la liste électorale de leur ancien domicile et n'ont pu être inscrits à temps sur celle de leur nouvelle résidence. Peut-on leur reprocher de ne pas faire un long et coûteux voyage pour aller voter dans l'endroit où ils sont inscrits?

La loi qui proclame le suffrage universel reconnaît à tous les citoyens le droit de vote. Il est certainement contraire à ses intentions qu'ils ne puissent user de ce précieux droit, par cela seul qu'ils exercent une profession non sédentaire. On devrait donc supprimer tous obstacles de nature à empêcher le suffrage universel de s'exprimer en toute liberté. En un mot, chaque citoyen, appelé à prendre part aux affaires publiques, doit être mis à même d'exercer ce droit, toutes les fois que

¹ Loi du 13 juillet 1906 établissant le repos hebdomadaire en faveur des employés et ouvriers.

Dans son article II, elle permet pour certaines industries le repos hebdomadaire par roulement. Ce repos a lieu la plupart du temps le dimanche. Les ouvriers de ces industries pourront donc remplir plus facilement leur devoir électoral

des obstacles inattendus ne viendront pas en paralyser l'exercice. Une réforme électorale s'impose, c'est incontestable. Autrefois, il est vrai, la question ne se posait pas comme aujourd'hui, car la masse des travailleurs n'était pas mouvante comme elle l'est à l'heure actuelle. Mais les mœurs ont changé. La rapidité des moyens de communication ne suffit pas à remédier au mal survenu et il faut que la loi fournisse à l'électeur mis dans l'impossibilité de voter par éloignement nécessaire les moyens d'exercer son droit imprescriptible.

Certains pensent que le législateur devrait supprimer, purement et simplement, le domicile électoral. Chacun voterait à l'endroit où il se trouverait le jour de l'élection. A la rigueur, on pourrait peut-être concevoir que les passants ont bien le droit d'élire le député de la circonscription dans laquelle ils demeurent provisoirement. Car, en fait, les députés ne sont pas les députés de telle ou telle circonscription déterminée, mais de la France entière. Mais, en pratique, l'application de ce système serait pleine de difficultés. La principale serait dans l'impossibilité pour l'autorité de vérifier en temps utile les droits de l'électeur. Comment un voyageur, arrivé depuis la veille ou même depuis quelques jours dans une localité, pourrait-il s'y faire reconnaître comme apte à prendre part au scrutin ? D'autre part, cet électeur de passage pourrait-il voter en connaissance de cause ?

Le droit de voter n'importe où se trouve l'électeur n'a été admis qu'à l'époque où le législateur tâtonnait et ne se rendait pas encore compte des énigmes du suffrage universel, en 1848, ou bien lors du plébiscite de 1870, alors qu'il ne s'agissait que de répondre à une question unique d'ordre général.

Depuis, on y a renoncé et il est de toute nécessité, laissant ce système impraticable de côté, d'examiner si le législateur doit instituer soit le vote par procuration, soit le vote par correspondance.

B — DU VOTE PAR PROCUREUR

Le vote par procureur pourrait se définir : « Le mandat écrit donné par la personne qui ne peut se rendre au lieu de vote à une autre personne appelée procureur, qui a charge de se présenter au bureau de vote à la place de l'électeur empêché et de remettre le bulletin dans l'urne ou au président du bureau de vote. »

Bien entendu, comme dans le mandat ordinaire, le mandant choisit qui bon lui semble, pourvu que le mandataire soit un citoyen jouissant de tous ses droits civils et politiques.

Le vote par procureur existait déjà dans notre ancien droit. Il était usité, tant pour les vassaux appelés au conseil de leur suzerain que pour les membres des divers ordres appelés à élire des députés aux États, soit généraux, soit provinciaux, ou à y siéger eux-mêmes. Les mandants choisissaient des

procureurs à l'abri de tout reproche, des hommes en qui ils avaient pleine confiance et qui partageaient exactement leurs idées personnelles.

Le vote par procuration dura jusqu'au décret du 22 novembre 1789, qui le supprima formellement (art. 9¹).

Quoi qu'il en soit, le vote par procureur n'a pas complètement disparu de nos mœurs. S'il n'est plus donné sous forme de mandat écrit, il n'en existe pas moins, mais cette fois son usage est un véritable abus. N'est-il pas souverainement ridicule de voir quelquefois, dans nos deux Chambres législatives, une centaine de parlementaires voter pour leurs collègues absents, même, comme cela arrive trop souvent, pour ceux pourvus d'un congé régulier.

Le vote par procureur existe de nos jours dans certaines législations étrangères où restent quelques vestiges de féodalité.

Autriche

En Autriche, le vote par procureur est admis en faveur des plus grands propriétaires fonciers, surtout en considération de la terre qu'ils possèdent et que l'on veut voir représentée. Les électeurs sont divisés en curies ; dans la dernière, votent les habitants de la circonscription, dans les autres les censitaires.

Est électeur, en Autriche, tout citoyen âgé de

¹ « Dans aucune assemblée personne ne pourra plus se faire représenter par procureur. »

24 ans jouissant de tous ses droits, payant un cens ou exerçant certaines fonctions. Les électeurs de la première grande curie, c'est-à-dire tous les grands propriétaires de biens autrefois seigneuriaux, ont le droit de voter par procureur, alors même qu'ils ont seulement la jouissance du droit sans avoir celui de l'exercer; par conséquent, les corporations, les sociétés, les personnes morales, les militaires en activité de service et même les femmes peuvent se faire représenter par procureur. N'importe qui peut être mandataire, pourvu qu'il remplisse toutes les conditions de l'électorat. Le même électeur peut être investi du droit électoral dans plusieurs pays à la fois et par là même voter dans chacun d'eux. Ne nous faisons pas d'illusion; comme on le voit, c'est plutôt pour assurer la représentation de chaque terre que pour faciliter l'exercice du droit de vote que tous les grands propriétaires fonciers sont autorisés à avoir des procureurs pour voter à leur place.

Angleterre. -

Chez nos voisins d'Outre-Manche, le vote par procureur existe encore d'une certaine manière dans l'élection des représentants des Universités. Celles d'Angleterre élisent 6 députés à la Chambre des Communes, celles d'Écosse 2 et l'Université de Dublin 1. Sans doute les gradués de ces universités peuvent voter par procuration; mais ce vote tient autant du vote par procureur que du vote par cor-

respondance. En effet, le gradué des universités anglaises, le jour de l'élection, porte au président du bureau électoral un bulletin signé par le gradué absent ; souvent il ignore complètement le contenu du pli qu'on lui a confié ; en un mot, il n'a pas la confiance de l'électeur absent qu'il représente ¹.

Le vote par procureur n'existe donc plus qu'à titre de privilège. Nous pensons que ce serait une faute de le rétablir et aussi un mauvais moyen pour remédier à l'abstention forcée des absents. Il est bien évident qu'il serait gratuit, en principe et légalement ; mais comment empêcher que le trafic des mandats de procuration ne s'établisse en même temps ? Ce serait alors au profit des candidats les plus riches, qui désigneraient eux-mêmes des mandataires à des gens enchantés de vendre leur voix et de n'avoir même pas à se déranger pour voter. La seule possibilité de cet abus doit suffire à faire rejeter l'institution du vote par procuration, qui donnerait encore lieu à bien d'autres complications et difficultés, par exemple l'établissement des mandats, leur vérification ; des chicanes sans nombre ne manqueraient pas de s'élever après chaque scrutin.

¹ Dans la législation anglaise, il existe une disposition qui ressemble beaucoup au vote par procureur. D'après la loi du 2 décembre 1872, dans les Comtés et les Bourgs, les électeurs illettrés peuvent voter en faisant une simple déclaration au Président du bureau électoral, qui est tenu d'inscrire le nom du candidat désigné en présence des agents électoraux.

C — DU VOTE PAR CORRESPONDANCE

A défaut du vote par procureur, que penser du vote par correspondance?

L'admettre en France, ce ne serait pas faire une innovation. Il en existe chez nous des utilisations partielles. On s'en est servi pour les élections aux Conseils de l'Instruction publique. La loi autorise ceux des membres de ce Conseil que leurs fonctions ou une raison majeure, comme la maladie, empêchent d'y assister d'adresser leur vote par correspondance au Président de l'Assemblée.

L'élection des membres du Conseil supérieur des Colonies fournit encore une application du vote par correspondance.

Ce vote est aussi admis pour l'élection des membres formant le Bureau et le Conseil d'administration de la plupart de nos grandes sociétés. L'une des plus importantes, la Société des Agriculteurs de France, qui comprend plusieurs milliers d'adhérents, a adopté le vote par correspondance pour éviter à ses membres des déplacements parfois fort coûteux et par là même empêcher un nombre considérable d'abstentions. ¹

¹ Nous pourrions citer une application du vote par correspondance entreprise sur l'initiative de M. Pierre Baudin, alors ministre des Travaux publics, lorsqu'en 1901 il créa des « Comités du travail » sur les réseaux des Chemins de fer de l'État. — Arrêté ministériel du 13 février 1901.

Toutes les applications du vote par correspondance en ont prouvé l'excellence et autorisent à penser que ce mode de votation devrait être adopté pour tous les scrutins qui intéressent la vie publique. Cette opinion est encore confirmée par ce qui se passe à l'étranger.

Un certain nombre de législations l'admettent en effet.

1^o *Norwège*

En Norwège, le vote par correspondance a été admis par la Constitution de 1814 et s'y est toujours maintenu depuis avec succès. Il existe deux Chambres et, cependant, il n'y a qu'une seule élection. Les électeurs nomment tous les députés qui doivent composer le Parlement. Les représentants ainsi élus choisissent le quart d'entre eux pour constituer la seconde Chambre. On n'est pas obligé, comme en France, de remettre soi-même son bulletin de vote dans l'urne ou au président du bureau de vote. On peut envoyer son vote par écrit aux présidents des Assemblées avant la clôture du scrutin. Toutefois, pour user de cette faveur, il faut plusieurs conditions. Tout d'abord, on doit être en Norwège au moment du vote. Cette condition est fort sage : les candidats sont inconnus de ceux qui ont quitté leur pays depuis un certain temps. Pour profiter de ce mode de votation, il faut encore avoir une excuse à faire valoir.

Il est facile de s'en rendre compte, le vote par correspondance n'est pas, en Norvège, un droit absolu. Celui qui veut en user est obligé (aux termes de la loi du 1^{er} juillet 1884) d'indiquer la raison qui l'autorise à agir ainsi. Si les excuses alléguées ne sont pas jugées suffisantes, le bulletin est nul.

2^o Suisse

En Suisse, nous trouvons le vote par correspondance dans certains cantons. Chaque canton forme un petit état ayant sa législation propre. L'un d'eux, le plus important, puisqu'il contient la capitale de cette intéressante république fédérale¹, vient d'admettre le vote par correspondance. Il n'est pas nécessaire, comme en Norvège, de se trouver sur le territoire du canton le jour de l'élection ; mais ici le vote par correspondance n'est pas plus un droit absolu qu'en Norvège ; il n'est qu'une simple exception admise dans certains cas, qui ne sont pas laissés à l'appréciation souveraine des bureaux de vote et que le décret du 27 septembre 1892 a soigneusement désignés. Il distingue les absents et les empêchés, organise un mode de votation distinct pour les empêchés pour raison d'âge et de santé et les employés et fonctionnaires des grandes administrations. L'article 13 de ce décret décide que, « dans

¹ Le canton de Berne a admis assez récemment le vote par correspondance. Il fut réglementé par le décret du 27 septembre 1892.

les votations et élections cantonales, les citoyens actifs qui sont entrés dans leur soixantième année et ceux qui, par un certificat exempté du timbre, prouvent au bureau qu'ils sont malades, peuvent remettre leur bulletin à d'autres citoyens ; toutefois, nul ne peut disposer de plus de deux suffrages, y compris le sien ». Pour cette catégorie d'électeurs, leur vote ressemble plus au vote par procureur qu'au vote par correspondance ; il est tout à fait analogue au vote des gradués absents, dans les universités anglaises, pour les élections à la Chambre des Communes.

Le décret du 27 septembre 1892 créa une situation privilégiée pour un grand nombre de fonctionnaires ou d'employés, en leur permettant le vote par correspondance proprement dit. D'après l'article 18, « les fonctionnaires et employés des postes, télégraphes, douanes, des chemins de fer et des bateaux à vapeur, des établissements et de la police de l'État et des communes, que leur service empêche d'aller voter, peuvent faire parvenir au bureau, sous enveloppe, leurs bulletins, accompagnés de leur carte de légitimation. Toutefois, il ne sera tenu compte de leur vote que si le bureau reçoit l'envoi franco, avant la clôture du scrutin. Les envois collectifs ne sont pas permis. Les bulletins parvenus sous enveloppe sont, après avoir été estampillés, déposés dans l'urne par un membre du bureau. Il

est interdit aux membres des bureaux de lire ces bulletins ».

Le système électoral du canton de Berne ne nous semble pas à l'abri de tout reproche. Nous nous demandons, comment il se fait qu'on n'ait pas permis aux vieillards, aux malades, de se servir du vote par correspondance, au lieu d'organiser pour eux un système compliqué inspiré du vote par correspondance et surtout du vote par procureur. D'un autre côté, quelle preuve aura-t-on de la remise intacte du bulletin confié à un tiers? Pour rendre l'élection sincère, rien n'était plus facile : il suffisait de mettre le bulletin dans une enveloppe cachetée et d'introduire cette première enveloppe dans une seconde qui n'aurait eu d'autre sigue extérieur que la signature de l'électeur empêché.

En France, l'utilité du vote par correspondance dans les élections publiques a été tant de fois reconnue que diverses propositions de lois ont été déposées sur le Bureau des Chambres, dans le but de l'introduire dans notre législation électorale.

En 1882, M. Labuze avait déposé une proposition de loi permettant aux électeurs absents de la commune, le jour du vote, de prendre part au scrutin. Il les autorisait à déposer, trois jours au plus avant l'ouverture du scrutin, entre les mains du maire de la commune dans laquelle ils se trouvent, un bulletin plié en quatre. Sous les yeux de ce magis-

trat, on devait introduire le bulletin de vote dans une enveloppe avec la carte électorale. L'enveloppe devait être cachetée, revêtue du timbre de la mairie où l'électeur absent avait déposé son bulletin. Le cachet de la mairie attestait que l'opération électorale avait eu lieu conformément à la loi. Enfin, les formalités accomplies, la lettre était adressée au maire de la commune où l'électeur absent avait son domicile électoral. Le président du bureau électoral avait pour mission d'ouvrir le pli et de procéder à l'émargement du nom porté sur la carte électorale ; enfin il devait déposer le bulletin dans l'urne, à la place de l'électeur empêché.

Cette proposition a rencontré de nombreux adversaires. On craignait que le maire chargé d'assister à la mise sous enveloppe n'exercât une pression sur le pauvre électeur qui voulait à tout prix remplir son devoir électoral. Cet inconvénient nous paraît bien exagéré, car, le plus souvent, le maire ignore complètement les opinions du candidat pour qui l'électeur absent vote et, par là même, se désintéresse complètement du vote émis en sa présence. La proposition de M. Labuze a le tort de négliger une catégorie bien intéressante d'électeurs, celle des malades ; enfin, et c'est là son plus grand défaut, elle semble multiplier à plaisir les agents de transmission. Plus les mains entre lesquelles passera le bulletin seront nombreuses, plus il aura de chances de s'égarer. Pourquoi M. Labuze n'a-t-il

pas décidé d'envoyer directement au maire de la commune où l'absent a son domicile électoral la carte d'électeur et le bulletin de vote, le tout sous enveloppe cachetée, portant obligatoirement la signature de l'électeur?

En 1893, M. Cornudet, s'inspirant de la proposition de loi de M. Labuze, toujours restée à l'état de proposition, en déposa une autre plus compliquée. Il voulait que, « sur la demande adressée cinq jours francs avant l'ouverture du scrutin au préfet du département où ils résident par cinquante électeurs d'une commune, il fût ouvert, au chef-lieu du département, le jour du scrutin, un bureau de vote pour la circonscription législative sur les listes électorales de laquelle ils sont inscrits ».

Cette proposition compliquait à plaisir, semblait-il, les opérations électorales et surtout multipliait d'une façon exagérée les bureaux de vote, retardait la proclamation du scrutin, toujours si impatiemment attendue.

Dans ces dernières années, de nombreuses propositions de lois ont été déposées sur les bureaux des Chambres dans un but identique à celui de M. Cornudet. Nous citerons pour mémoire seulement les propositions de : 1^o M. Chassaing, en date du 14 juin 1890, reprise en 1893 ; 2^o de M. Berry, en date du 23 novembre 1893 ; enfin celle de M. Desfarges, en date du 1^{er} juin 1894.

Nous nous arrêterons seulement à la proposition

de M. Martin, Magniaudé et Defontaine¹. Après avoir constaté dans l'exposé des motifs que, si les électeurs absents pouvaient voter, les abstentionnismes disparaîtraient en grande partie, les auteurs de cette proposition prétendent que l'introduction en France du vote par correspondance est absolument urgente. Rien dans la loi organique du 30 novembre 1875 n'établit que le seul fait d'être absent au moment du vote, soit une cause d'incapacité électorale. Au contraire, l'art. 18 du décret réglementaire du 2 février 1882, toujours en vigueur, dit formellement, art. 18, § 1 : « Tout électeur inscrit sur la liste électorale a le droit de prendre part au vote. » Dès lors, puisqu'il n'est pas interdit à l'absent de voter; puisque, au contraire, la reconnaissance de son droit est inscrite dans la loi, il n'y a plus, semble-t-il, qu'à combler la lacune existante et qu'à réglementer l'opération du vote à distance. »

Quels électeurs doivent bénéficier du vote par correspondance ? Ici encore laissons la parole à MM. Martin, Magniaudé et Defontaine qui, les premiers, se sont fait une juste idée de ce mode de votation. « La catégorie d'électeur qui bénéficierait du vote à distance est nombreuse puis qu'elle comprend : les représentants et voyageurs de commerce ; les employés de chemin de fer ; les employés ambulants

¹ Proposition du 25 juin 1903, renvoyée à la Commission du suffrage universel. *Vid. J. O. Doc. p. annexe n° 1080, p. 960.*

des postes et de la navigation ; les ouvriers agricoles et industriels qui quittent, à certaines époques, leur centre d'habitation pour aller chercher ailleurs du travail, et généralement tous ceux que leur devoir professionnel oblige à s'éloigner fréquemment de leur domicile électoral ou retient à leur poste alors que le scrutin est ouvert. La loi, qui reconnaît à ces citoyens comme à tous autres le droit de voter, n'a nullement entendu les obliger à ne pas en user parce qu'ils exercent une profession qui n'est pas sédentaire. Quand il s'agit du suffrage universel, tout obstacle ne doit-il pas être supprimé ou aplani pour lui permettre de s'exprimer en toute liberté ? La loi n'a-t-elle pas le devoir de faire cesser toutes les irrégularités civiques entre des citoyens également dignes, ceux qui votent et ceux qui ne votent pas uniquement parce qu'ils en sont empêchés. »

Pour toutes ces raisons, MM. Martin, Magniaudé et Defontaine déposèrent le projet de loi suivant, projet que nous reproduisons, car il sera le résumé en termes clairs et précis du vote par correspondance tel que nous l'entendons, à condition, toutefois, qu'on y ajoute un article.

ARTICLE PREMIER

Toute personne régulièrement inscrite sur la liste des électeurs qui devra être absente de la commune au moment du vote pourra, si elle le désire, prendre part au scrutin pendant toute la durée de la période

électorale, réclamer par lettre sa carte d'électeur au maire de sa commune ou de son arrondissement. Cette carte lui sera adressée au moins cinq jours avant l'ouverture du scrutin.

ART. 2

L'électeur, usant de ce droit, devra, en temps utile, envoyer sous pli cacheté son bulletin au président de la section où il aurait été admis à voter.

Une première enveloppe contenant la carte électorale assurera la régularité du vote. Une seconde enveloppe fermée, blanche et sans inscription, qui sera remise dans l'urne par les soins du président, contiendra le bulletin de vote.

Cette dernière enveloppe ne sera ouverte que par les scrutateurs.

ART. 3

La carte électorale ayant servi sera tenue, dans les mairies, à la disposition de l'électeur qui aura profité du droit de voter à distance. Elle pourra, s'il y a lieu, servir de la même façon pour un second tour de scrutin.

Nous ajouterons à ce projet de loi ce qui suit :

ART. 4

Toute personne retenue chez elle par une maladie constatée par un médecin jouira des mêmes avantages que l'électeur absent de la commune au

moment du vote. Pour profiter de cette faveur, il suffira de joindre à la carte électorale un certificat, sur papier libre, émanant du docteur-médecin nommé à cet effet.

Combien d'électeurs, en effet, sont obligés de rester chez eux le jour du vote à cause de leur grand âge ou de la maladie ! Qui n'a vu des vieillards désolés de ne pouvoir se rendre à la salle du vote le jour de l'élection ? Ces abstentionnistes à contre-cœur sont navrés de ne pouvoir remplir le devoir que le pays attend d'eux, et pourtant, ils figurent sur la liste de ceux qui ont déserté les urnes au moment où le pays leur demandait leur avis ! On ne peut pas dire qu'exiger un certificat médical c'est compliquer les opérations électorales. On en use ainsi à l'égard du juré qui ne peut assister à la session des assises à laquelle il a été convoqué ; ce procédé ne serait-il pas bon à employer dans le cas qui nous occupe ?

Le médecin désigné pour certifier l'état du malade pourrait être un de ceux qui sont déjà assermentés pour les expertises légales ou un médecin appartenant à l'assistance publique, ou bien encore celui que désigneraient, au scrutin secret, ses collègues du canton ou de l'arrondissement.

On ne comprendrait pas dans la catégorie des malades les infirmes et les gens qui souffrent d'une affection chronique ne leur permettant à aucun moment l'usage de leurs membres, à plus forte rai-

son de leurs facultés. Ce serait favoriser la fraude en exposant les malades de cette catégorie à devenir les victimes de personnes qui les feraient voter contre leurs opinions réelles.

En résumé, nous croyons que le mode de votation par correspondance devrait être adopté et qu'il diminuerait singulièrement le nombre des abstentionnistes. Il aurait surtout le grand avantage de supprimer les abstentions de ceux qui, à leur grand regret, sont dans l'impossibilité la plus absolue de prendre part au scrutin. Ne devrait-il avoir que ce résultat, nous devrions l'introduire au plus vite dans notre législation électorale.

§ 3. *Du secret du vote*

MOYENS DE RENDRE LE VOTE PLUS SECRET

En exposant la cause de l'abstention en matière électorale, nous avons constaté que le vote secret, appelé par les Romains *tabella vindex libertatis*, n'était souvent secret que de nom et que la crainte de savoir leur opinion connue par le bulletin de vote poussait beaucoup d'électeurs à s'abstenir.

Il importe donc d'assurer dans la plus large mesure le secret du vote et il existe certains moyens que nous nous proposons d'indiquer.

Aussi bien, tout le monde est d'accord, aujourd'hui, pour reconnaître que les garanties édictées dans notre république pour assurer la sincérité de

l'opération électorale et contenues dans la loi du 30 novembre 1875, sur l'élection des députés, sont insuffisantes, malgré l'article 5, qui dispose que le vote est secret. La fermeture à clé de l'urne destinée à recevoir les bulletins que les électeurs remettent fermés au président ne rassure personne. Trop de fâcheuses fraudes ont justifié les craintes.

Depuis plus de trente ans, les membres du Parlement, à maintes reprises, ont déposé des propositions de lois dans le but de rendre le vote plus secret. La plupart ne font, d'ailleurs, que reproduire des dispositions acceptées par telles législations étrangères, l'Angleterre, l'Allemagne, la Belgique, etc., et dont les principales sont : le vote dans une cabine où s'isole l'électeur et la remise du bulletin dans une enveloppe fermée.

Le 29 mai 1876, MM. Le Pommelec et Malezieux déposèrent à la Chambre des députés une proposition « ayant pour but d'assurer le secret du vote ».

Elle peut se résumer ainsi : Le vote est secret. Chaque électeur, à l'appel de son nom, enferme son bulletin dans une enveloppe non fermée et la remet au président. Dans chaque section électorale, des enveloppes spéciales et d'un modèle uniforme sont, par les soins du maire, mises à la disposition des votants.

En 1880, M. Alfred Girard dépose une nouvelle proposition qui est à peu près la reproduction de celle de MM. Le Pommelec et Malezieux, sauf un

article que nous citons à titre de curiosité. D'après l'article 2, « l'administration est chargée de fournir les enveloppes et de les mettre en vente à bas prix dans les bureaux de tabac ».

L'enveloppe n'aurait-elle coûté que 0 fr. 05 centimes et même moins, il n'en faudrait souvent pas plus pour écarter un électeur de l'urne.

Le 7 décembre 1882, M. Corentin Guyho reprend le système du vote sans enveloppe et, pour la première fois, nous voyons proposer l'établissement de cabines destinées à isoler l'électeur. Ce projet n'est jamais venu en discussion. M. G. Laporte reprit le projet, mais la fin de la législature survint avant que le projet finît d'être discuté.

M. Trouillot, à son tour, proposa, le 25 février 1890 de décider que les bulletins électoraux ne pourraient être imprimés que sur un papier d'un type uniforme, fourni aux candidats par les soins de l'Administration. La Chambre écarta ce projet, en même temps qu'un contre-projet de M. Le Hérissé, proposant le vote sans enveloppes uniformes.

Le 6 juillet 1897, M. Defontaine eut l'ingénieuse idée de grouper les deux systèmes qui, jusque-là, avaient été en concurrence : 1^o le vote au moyen de bulletins écrits ou imprimés sur papier réglementaire ; 2^o le vote sous enveloppes officielles avec établissement de cabines d'isolement pour les électeurs. La proposition fut alors renvoyée à la Commission d'initiative parlementaire. Malgré le remar-

quable rapport de M. Bienvenu-Martin, elle échoua quelques jours avant la fin de la législature. M. Defontaine ne se tint pas pour battu et, en 1890, il déposait à nouveau une proposition de loi conçue dans les mêmes termes. Elle fut renvoyée à la Commission du suffrage universel et M. Ruau, actuellement ministre de l'Agriculture, fut chargé de faire le rapport. Cette proposition a eu le sort de la précédente. Enfin, au début de la dernière législature, nous trouvons trois propositions ayant toutes les trois pour but d'assurer le secret du vote : ce sont celles de M. Paul Constans, 23 juin 1902, de M. Delory, 23 juin 1902, enfin de M. Defontaine, 1^{er} juillet 1902. Dans son rapport, M. Ruau, au nom de la Commission du suffrage universel, déclara qu'il se ralliait à la proposition de M. Defontaine, sauf quelques modifications de détail. Adoptée par la Chambre seulement le 22 octobre 1904, elle fut transmise au Sénat quelques jours plus tard. Après avoir entendu le rapport de M. Lintilhac, le Sénat délibéra sur cette proposition les 7, 20, 23 novembre 1905. De retour à la Chambre, celle-ci adopta les modifications faites par le Sénat. Elle revint de nouveau au Sénat au commencement de l'année. Le Sénat supprima, entre autres, un certain article 8, qui donnait, pour les élections législatives et départementales, au candidat ou à tout autre électeur désigné par lui, « accès dans les salles du vote de toutes les communes du canton ou de la circonscription ».

La Chambre, avant de se séparer, n'a pas eu le temps de discuter cette nouvelle proposition de loi. Il est très probable qu'elle sera reprise dès le début de la nouvelle législature, et que d'ici quelques mois elle sera devenue loi.

Il n'entre pas dans notre sujet de discuter le texte de cette loi et de la juger en détail ; elle nous intéresse seulement parce que, faite pour assurer le secret du vote, elle concourt par là même à la réduction du nombre des abstentionnistes. A ce point de vue, nous la trouvons bonne dans son ensemble et nous espérons que la France tirera des dispositions qu'elle renferme un résultat appréciable, en ce qui concerne la diminution de l'abstention.

§ 4. *De la représentation proportionnelle.*

Parmi les causes de l'abstention, nous avons signalé le mécontentement des partis de la minorité, dont beaucoup de membres, las de lutter inutilement, déclarèrent se désintéresser de la lutte, tant que leur droit d'être représentés dans les Assemblées délibérantes proportionnellement à leur nombre ne sera pas légalement reconnu et établi.

Rien n'est plus juste que cette revendication et voilà peut-être, parmi les causes de l'abstention, celle qu'il est le plus facile de faire disparaître. L'opinion publique est généralement favorable à l'introduction dans la loi électorale de la représentation propor-

tionnelle, qui permet à toutes les idées politiques, à toutes les nuances mêmes de sentiments d'avoir leurs interprètes au Parlement. Tout le monde est d'avis qu'un procédé qui consiste à attribuer tous les sièges à la moitié des électeurs plus un, à l'exclusion complète de l'autre moitié moins un, est un système tout à fait déplorable.¹

En cette matière, comme en d'autres, la France est d'ailleurs en retard sur plusieurs autres grands États européens et les hommes qui se sont préoccupés, depuis quelques années, de réformer le système majoritaire actuellement en vigueur chez nous, ont commencé par s'informer de ce qui se passe chez nos voisins, en Belgique notamment, où la représentation proportionnelle fonctionne à la satisfaction même des hommes qui d'abord l'avaient repoussée.

La Belgique a vu, peu de temps après avoir adopté la représentation proportionnelle, la proportion des abstentions dans les élections législatives, qui était de 16 %, baisser à 5 %, sur un million quatre cent mille électeurs. A l'heure actuelle, en Belgique, tout le monde, pour ainsi dire, va voter ; le vote de presque tous les électeurs est utile et efficace ; la Chambre belge représente près de 90 % des votes émis par les électeurs ; la majorité politique de la Chambre belge représente la majorité des électeurs.

¹ Il y a longtemps déjà que Jules Simon disait quelque part, en parlant du vice de notre système électoral : La solution serait dans la représentation des minorités,

Nous avons eu en France, en 1893, environ trois millions d'abstentions et, depuis, ce nombre n'a pas diminué quand il s'est agi de procéder au remplacement d'un seul député. Les électeurs, désespérés de ne pas trouver de candidats qui représentent exactement leur opinion, se désintéressent de plus en plus du scrutin. 20 % des électeurs ne votent pas ; en outre, les votes d'environ 35 % des électeurs en minorité dans leur circonscription ne comptent pour rien. La Chambre française représente au total 40 % des électeurs ; en un mot la majorité politique de cette Chambre ne représente pas la « majorité réelle du pays¹ » ; c'est le régime de la minorité.

L'indifférence ne peut donc manquer de disparaître, en grande partie du moins, le jour où toutes les opinions sérieuses seront sûres d'obtenir une représentation politique. Les minorités qui ont, en fait, perdu leur capacité électorale et jusqu'à leur droit de contrôle reprendront courage quand elles seront assurées de ne plus voir arriver ce fait anormal et injuste qui se produit si souvent : le total des voix des électeurs dont les candidats ont été battus et de ceux qui n'ont pas voté est supérieur au total des voix obtenues par le candidat proclamé élu.

A la vérité, la plupart des pays de représentation proportionnelle sont aussi des pays de vote obliga-

¹ *La réforme électorale*, par Henry Clément, p. 12.

toire. C'est le cas de la Belgique ¹ Il se peut donc, qu'instituée seule, sans cette adjonction importante, la représentation proportionnelle ne fasse pas diminuer, autant que chez nos voisins, le nombre des abstentionnistes ; mais, assurément, elle le réduirait notamment et pour cette raison nous désirons la voir établir.

V — INSUFFISANCE DES MOYENS EMPLOYÉS JUSQU'ICI

Parmi les moyens, que nous avons indiqués jusqu'ici, pour remédier à l'abstention électorale, nous croyons sincèrement que quelques-uns produiraient de bons résultats ; les derniers surtout et principalement l'établissement de la représentation proportionnelle.

Il nous est impossible, cependant, de nous bercer de l'illusion que ces améliorations à notre système électoral seraient suffisantes pour détruire le mal si gravement et si profondément enraciné de l'abstention.

Certes, il est bon nombre d'électeurs que les facilités apportées à l'exercice du droit de vote, l'assurance de plus de secret dans cette opération, la certitude de voir les minorités justement représentées et munies de leur droit de contrôle, etc., ramène-

¹ En Belgique, l'obligation du vote existait avant la représentation proportionnelle.

raient assez facilement aux urnes. Ne renonçons donc pas à ces moyens. Mais, à côté de ces électeurs, il en est d'autres que tous ces progrès ne stimuleraient pas et qui persisteraient dans leur indifférence pour la politique et l'administration du pays.

Aucun des remèdes indiqués jusqu'ici, en effet, n'atteint la volonté de l'électeur et la décroissance du nombre des abstentionnistes, une fois ces remèdes indiqués, ne serait pas telle assurément que le législateur n'eût pas à se demander de nouveau que faire encore pour obtenir un résultat plus complet ? C'est ce qu'il faut que nous cherchions maintenant, puisque nous n'avons pas encore réellement découvert ce qui déterminait l'abstention.

DEUXIÈME PARTIE

Du vote obligatoire

Les divers moyens précédemment indiqués pour faire disparaître les abstentions nous paraissent insuffisants ; il ne nous reste, dès lors, qu'à examiner si le remède vrai n'est pas dans l'institution du vote obligatoire ; — à quelles conditions, il pourrait entrer dans notre législation et avec quelles sanctions. La connaissance de ce qui se passe dans les pays qui l'ont adopté nous aidera encore à trouver la solution la plus convenable pour notre pays.

CHAPITRE PREMIER

De l'obligation du vote

La première question qui se pose est la suivante : Le législateur peut-il, sans blesser aucun principe de liberté morale, obliger les électeurs à voter ? Autrement dit, le vote est-il simplement un droit dont le détenteur a la libre disposition, ou bien est-ce un devoir que la loi peut obliger à remplir ?

Remarquons d'abord que cette obligation a déjà semblé légitime dans le cas de l'élection à deux degrés. Les délégués sénatoriaux sont obligés de voter sous peine d'amende, à moins qu'ils puissent fournir une excuse valable ou préviennent à temps les suppléants désignés. On a considéré que les délégués sont de véritables mandataires, liés de la plus étroite façon envers leurs commettants, ayant contracté librement une obligation stricte, à laquelle ils ne peuvent se soustraire sans commettre un abus de confiance punissable.

Jusqu'ici, le législateur n'a pas raisonné, avec la même rigueur, pour l'électeur au premier degré. Il semble ne l'avoir regardé comme tenu à aucune obligation et, depuis que la question du vote obligatoire est posée, les partisans des deux opinions opposées

se combattent. Les uns disent : le suffrage n'est qu'*un droit* ; les autres affirment que c'est *un devoir*.

La théorie qui consiste à dire que le suffrage est un droit individuel, appartenant à tout être par le seul fait qu'il vit en société, est très ancienne. C'est elle qui se présente le plus facilement à l'esprit, elle flatte ; aussi, a-t-elle de nombreux partisans. A priori elle semble tellement naturelle que la plupart de ses propagateurs ne se sont même pas demandé si elle était vraie ou fausse.

Rousseau, le premier, énonça, d'une façon nette et précise, la théorie du « droit ». Il le déclare à chaque instant : le droit de voter est un droit que rien ne peut enlever aux citoyens, parce que chacun d'eux détient une parcelle de la souveraineté nationale.

La théorie de Rousseau fit de nombreux disciples. Robespierre se l'appropriait et l'exposait devant l'Assemblée constituante ¹.

Cette idée du suffrage *droit individuel* était aussi celle de Condorcet. Dans le célèbre discours qu'il fit en présentant à la Convention le projet de Commission, il distinguait nettement les deux théories sur la nature du suffrage et préférait celle d'après laquelle voter est, pour le citoyen, non pas un « *devoir* », mais *un droit* ².

¹ *Moniteur universel*, réimpression, t. I, v. 77, p. 313.

² *Moniteur universel*, réimpression, t. XV, p. 466.

D'autres théoriciens, au contraire, ne veulent considérer le vote que comme *une fonction* que la Société confère dans son propre intérêt et par l'organe de ses représentants aux électeurs qu'ils reconnaissent aptes à la remplir. Ils en arrivent ainsi tout naturellement à éviter toutes les objections graves que soulève la théorie du vote « droit individuel » et aussi à reconnaître au législateur le droit de rendre le vote obligatoire.

Le suffrage est bien une véritable « fonction publique ». Nous l'établirons, tout à l'heure en principe, mais ici nous voulons simplement considérer le fait. Certes, le vote est bien une fonction. « On ne vote pas pour soi, comme l'a si bien dit M. Beernaert, mais dans l'intérêt de la Société ¹. » En effet, l'électeur vote dans l'intérêt de la Société, soit qu'il ait à désigner par son vote quelque subalterne de l'autorité sans laquelle le corps social ne saurait vivre et durer, soit à fortiori, qu'il ait à désigner les dépositaires du pouvoir central lui-même, législatif, exécutif ou judiciaire. Dans tous les cas, le citoyen doit choisir un représentant capable de bien remplir la mission, qu'il va lui confier. Or, que sera cette mission ? Celle de faire des lois, ou de juger, ou de gouverner, ou d'administrer la Société : par conséquent, de remplir des fonctions

¹ Discours de M. Beernaert, *Annales parlementaires (belges)*, année 1893, Chambre p. 1539-1542.

sociales, et même des fonctions importantes, vitales essentielles dans la Société. Il est donc légitime que le citoyen qui ne peut exercer lui-même ces fonctions désigne un représentant pour les accomplir à sa place. On conçoit dès lors aisément que la Société ait le droit de contraindre l'individu à lui fournir scrupuleusement le service qu'elle lui demande. Ce sera sans doute un devoir de plus, mais une obligation au même titre que celles qu'elle a imposées dans l'intérêt général. A-t-elle besoin de soldats pour la défendre ? elle rend le service obligatoire. A-t-elle besoin d'argent ? elle rend l'impôt obligatoire. Elle juge nécessaire que tous les enfants reçoivent une certaine instruction ; aussitôt elle décrète l'instruction obligatoire. C'est encore sa propre utilité qui l'a guidée, quand elle rend la fonction de juré obligatoire. Si la Société a besoin d'électeurs pour nommer les députés et sénateurs, conseillers généraux, d'arrondissement ou municipaux, et si elle estime que le suffrage universel ne se conçoit pas sans le vote universel, ne lui est-il pas permis de déclarer le vote obligatoire ? Certes, c'est bien son droit et, à notre avis, le législateur qui parle pour elle aurait dû commencer par décréter cette obligation, tant est grande l'influence d'une bonne organisation du droit de suffrage sur les destinées de la nation même.

Avant la Révolution, la théorie du suffrage « fonction » était la seule généralement admise chez

tous les peuples, preuve évidente de sa supériorité sur la théorie du suffrage « droit individuel ». Philosophes, publicistes, hommes d'État, tous admettent l'idée de fonction.

La théorie du vote « fonction » a été brillamment défendue en France, à toute époque, par nombre d'esprits éminents. Barnave l'a soutenue avec éclat dans l'Assemblée Nationale¹. Rousseau lui-même semble l'admettre quand il s'agit pour l'électeur, non pas de prendre part à la confection de la loi, mais seulement à l'élection du législateur.

Accepter, pourtant, cette théorie purement et simplement nous semble exagéré. Cette conception du droit de suffrage est trop absolue; l'individu semble absorbé dans l'État et n'avoir plus que des devoirs. En réalité, le vote est à la fois un *droit* et un *devoir*. N'en est-ce pas une preuve, la facilité avec laquelle les partisans de l'une et de l'autre théorie emploient indifféremment l'un pour l'autre les mots « devoir » et « droit » électoral? Les partisans de la théorie du vote « fonction sociale », d'ailleurs, se sont, pour la plupart, aperçus qu'il était impossible de soutenir que le suffrage n'est qu'une fonction.

Le suffrage est en même temps un droit; mais c'est un droit d'une nature particulière, c'est un droit public; par conséquent, le citoyen ne peut pas en disposer à son gré. Il est libre de faire ce qu'il

¹ Discours de Barnave, *Moniteur universel*, t. V., n° 225, p. 932.

veut de ses droits privés : ils sont sa propriété pleine et entière ; leur exercice ne profitera ou ne nuira qu'à lui seul. Il n'en est pas de même des droits publics ; aussi peut-il être obligé à les exercer, car le corps social tout entier peut souffrir de son abstention. Il est tenu alors de faire ce que la société lui demande. Si elle l'exige, il sera juré, tuteur et, de même, électeur. En votant, il accomplira donc une fonction sociale en même temps qu'il exercera un droit ¹.

Le célèbre professeur de droit constitutionnel Rossi a bien montré la nécessité d'admettre simultanément les idées du suffrage « droit » et du suffrage « fonction ». Dans son *Cours de droit constitutionnel*, nous lisons ce qui suit : « J'ai dit les services que la patrie exige des citoyens comme jurés. Je parle donc de ces fonctions comme d'un devoir, comme d'une obligation ; c'est sur ce point de vue que je les présente, et c'est avec intention. Je sais que la qualité de juré, pour celui qui réunit les conditions requises, constitue un droit politique, et cela est tellement vrai que la perte ou la suspension de ce droit constitue une des peines portées au code pénal (article 42). C'est donc un droit ; mais, je le répète, c'est avant tout un devoir, c'est avant tout une obligation par la nature même de ces fonctions...

¹ Voir ce que dit à ce sujet M. Villey, dans *Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe*, p. 55.

Sans doute, il est bien que le citoyen songe aux droits dont il est investi, qu'il défende ces droits, qu'il les regarde comme une chose précieuse et dont la conservation est digne de tous ses efforts ; mais, avant tout, le citoyen doit songer à ses devoirs, avant tout, il doit se préoccuper de ses obligations, et plus ces obligations sont d'un ordre élevé plus leur accomplissement est indispensable au maintien de la société et de l'ordre social, plus il doit y attacher d'importance, plus il doit contracter l'habitude d'arrêter avant tout sa pensée sur ces obligations et ces devoirs ¹.

Il n'est pas permis d'en douter, l'idée de devoir est, en quelque sorte, soudée à l'idée de droit quand il s'agit de vote. Comme le disent la plupart des auteurs qui s'occupent spécialement de questions électorales, les droits publics sont aussi des devoirs publics. La nature du suffrage est double, et il faut ajouter que le devoir l'emporte encore sur le droit en cette matière : en bonne justice, le citoyen ne peut pas ne pas exercer son droit de suffrage, ou bien il néglige son devoir.

C'est, en effet, sur ce devoir que son droit repose. De même que le père a des droits parce que ces droits lui sont nécessaires pour accomplir ses devoirs, de même l'électeur a le devoir de concourir à désigner les représentants de la nation, et c'est

¹ *Cours de devoirs constitutionnel* de Rossi, t. II, p. 83-84.

justement pour accomplir ce devoir qu'il a le droit de voter. Si ce devoir ne lui incombait pas, en effet, à quel titre pourrait-il revendiquer le droit de vote?

Serait-ce en vertu de la souveraineté nationale? Mais cette souveraineté réside dans la nation entière et ne saurait se diviser entre chacun des membres éphémères qui la composent aujourd'hui. Ils passent; la nation est perpétuelle, elle est autant dans l'avenir que dans le présent, dans le présent que dans le passé. Cette idée a été admirablement rendue par Renan dans une conférence intitulée : *Qu'est-ce qu'une nation?*¹ La souveraineté de la nation se fonde, d'ailleurs, elle-même sur le besoin qu'a la nation d'être gouvernée pour pouvoir subsister.

La nation est souveraine parce que sans souveraineté elle ne saurait vivre, et c'est pour cela qu'elle a

¹ Une nation, dit Renan, est une âme, un principe spirituel. Deux choses, qui à vrai n'en font qu'une, constituent cette âme, ce principe spirituel. L'une est dans le passé; l'autre dans le présent. L'une est la possession en commun d'un riche legs de souvenirs; l'autre est le consentement actuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l'héritage qu'on a reçu indivis. L'homme ne s'improvise point. La nation, comme l'individu, est l'aboutissant d'un long passé d'efforts, de sacrifices et de dévouements. Le culte des ancêtres est de tous le plus légitime; ces ancêtres nous ont faits ce que nous sommes. Un passé évoque des grands hommes, de la gloire (j'entends de la véritable); voilà le capital social sur lequel on assied une idée nationale. Avoir des gloires communes dans le passé, une volonté commune dans le présent, avoir fait de grandes choses ensemble, vouloir en faire encore, voilà les conditions essentielles pour être un peuple.

le droit de remettre à un ou plusieurs individus l'exercice de cette souveraineté qu'elle ne peut exercer directement. C'est donc déjà, pour la nation, une fonction vitale en même temps qu'un droit que cette délégation de l'exercice de la souveraineté au souverain, et ce droit repose déjà, pour elle, sur la fonction, puisque, si elle le possède, c'est uniquement parce qu'il lui est indispensable, pour vivre et durer, d'exercer cette fonction.

Ainsi, même si l'on admet que l'institution du suffrage est une conséquence nécessaire de la doctrine de la souveraineté, on est conduit logiquement à ne voir dans l'électeur que le premier délégué ou représentant de la nation, qui exerce par son entremise sa fonction vitale essentielle, c'est-à-dire remettre à un souverain l'exercice de la souveraineté. Ce souverain, qu'il soit individuel ou collectif, l'électeur le désigne au lieu et place de la nation, qui ne peut le désigner elle-même, car elle compte bien des membres incapables de faire cette désignation. Comme la nation qu'il représente, l'électeur accomplit donc une fonction de la vie nationale en même temps qu'il use d'un droit.

A plus forte raison, est-on conduit à cette conclusion, si l'on reconnaît que l'idée de souveraineté nationale n'impose pas nécessairement l'institution du suffrage. Le souverain individuel ou collectif à qui la nation remet l'exercice de la souveraineté peut, en effet, se trouver désigné d'une toute autre

façon que par le vote. Ce sera, par exemple, un homme nécessaire auquel la nation se soumettra, par un consentement tacite, dans le but de sortir de l'anarchie ; ce peut être aussi, comme dans beaucoup de sociétés peu développées encore, les groupes des représentants naturels de la nation, chefs de familles ou de clans qui la composent. Aussi bien, ne faut-il pas reconnaître dans l'électeur moderne un de ces représentants naturels de la nation, représentants que le vote n'a pas désignés ? Sur quoi, en effet, se fonde le droit pour 10 ou 11.000.000 d'individus de donner par leur suffrage des représentants à 38 millions de Français ? Est-ce qu'ils ne sont pas censés représenter déjà la nation tout entière ? Sans doute, on dira bien que ce droit leur est conféré par la loi. Mais remontons plus haut. La loi elle-même, qui l'a faite ? Des législateurs nommés par des électeurs, personne ne peut le contester. On tourne ainsi dans un cercle vicieux, jusqu'à ce qu'on en sorte en reconnaissant dans l'électeur un représentant naturel non élu de la nation souveraine. On est, par là même, obligé d'avouer que le suffrage n'est pas nécessaire pour désigner le souverain et, dès lors, le vote ne découle pas nécessairement de la souveraineté nationale. En un mot, le vote n'est qu'un des modes divers qui peuvent être employés pour la désignation du, ou des représentants auxquels sera confié l'exercice de la souveraineté.

Il apparaît alors avec évidence que le vote n'est

pas un droit naturel de l'individu, mais un droit positif qui lui est conféré, comme nécessaire, pour remplir une fonction sociale. Cette fonction sociale revient à l'individu quand cela est indispensable à la nation tombée dans l'anarchie et pour le salut de laquelle il est urgent de désigner un ou des représentants chargés d'exercer la souveraineté nationale ; mais il est visible que, dans cette hypothèse et par suite même du désordre, le citoyen ne pourra presque jamais exercer sa fonction, ni son droit de désigner le ou les représentants nécessaires. En pareil cas, qu'arrive-t-il ? L'histoire nous l'apprend : c'est par la seule force des choses que cette désignation se fait ; mais elle est ratifiée ensuite par le consentement tacite des citoyens. L'individu est encore appelé à exercer cette fonction sociale lorsque la loi, faite par les représentants naturels ou élus de la nation, appelle les citoyens à exercer la fonction du vote pour désigner les dépositaires du pouvoir. Dans ce cas, c'est évident, le législateur, qui pourrait ne point leur confier cette fonction, peut ne la confier qu'à certains d'entre eux et la rendre obligatoire pour ceux à qui il la confie, s'il le juge utile, sinon nécessaire, au bien général de la société. Il la leur confiera donc, dans la mesure qu'il jugera bonne pour le fonctionnement de la société tout entière et le droit qui leur appartiendra ne sera que celui de tout citoyen chargé d'une fonction publique.

Rendre le vote obligatoire, ce sera donc, pour le législateur, déclarer simplement qu'il a reconnu utile ou nécessaire au fonctionnement de la société l'accomplissement de la fonction électorale par tous ceux qu'il déclare capables et chargés de l'exercer. On ne saurait prétendre qu'il attentera, en prenant cette mesure, à la liberté individuelle ¹.

« La liberté, l'a fort bien dit M. Beernaert, ne peut consister à s'affranchir de son devoir ². » Il serait trop commode que le citoyen acceptât les bénéfices de la vie en société mais en repoussât toutes les charges. C'est pourquoi, le législateur ne doit jamais hésiter à obliger les citoyens qui, par défaut de conscience, voudraient éviter d'acquitter ces charges, à remplir les fonctions sociales qui leur incombent. En France, il l'a fait pour la fonction de juré, il doit le faire de même pour le vote.

C'est dire qu'il doit édicter des sanctions contre les abstentionnistes volontaires, car, légalement, une

¹ Non le vote obligatoire, dit M. de Castellane, n'est pas une atteinte à la liberté du citoyen. « Les lois ne sont-elles pas toujours faites en vue d'obliger les hommes à remplir certains devoirs, dont l'inexécution porterait préjudice à leurs concitoyens? Le droit électorale n'a pas été introduit seulement au profit de celui qui l'exerce, il a été inventé pour le bien de la Société tout entière. De là il résulte que le vote est un devoir et un devoir strict. La loi de solidarité humaine est plus puissante là que partout ailleurs ».

Vid. de Castellane, *Essai sur l'organisation du suffrage universel*.

² Discours de M. de Beernaert.

Vid. *Annales parlementaires (belges)*, Chambre, année 1892-1893, p. 1539-1542.

obligation sans sanction n'en est pas une. Nous verrons plus loin que certaines nations ont institué l'obligation du vote, mais ont négligé de leur donner une sanction. Ce n'est pas un exemple à suivre ; c'est vouer d'avance à l'inutilité une prescription légale que de ne pas l'imposer sous une peine en rapport avec la gravité de l'infraction et, disons le mot, c'est faire preuve d'une grande naïveté. Si tous les citoyens étaient assez raisonnables et scrupuleux pour remplir leurs devoirs civiques, comme les hommes vertueux obéissent aux lois morales, il n'y aurait pas besoin de les formuler dans des lois. On sait combien d'indifférents et de négligents pour quelques observateurs ponctuels ! M. Woëste l'a dit justement au Parlement belge ¹.

La nécessité de la sanction découle encore de l'importance de l'obligation. Nous considérons l'abstention comme un mal très grave dont souffre notre pays ; nous pensons que le vrai remède, le seul efficace, est l'obligation du vote ². Nous devons donc

¹ Qui dit, en effet, vote obligatoire, dit qu'il y aura pour les citoyens obligation de voter et que cette obligation aura une sanction... Je sais bien qu'il y a des obligations morales ; il y en a même un certain nombre d'inscrites dans le Code civil ; mais ce n'est pas en ce sens qu'on entend le vote obligatoire. Quand on parle de vote obligatoire, c'est évidemment pour dire que quiconque s'abstiendra sera puni de quelque façon, *Annales parlementaires (belges)*, année 1893, p. 1549.

² Nous ne nous arrêtons pas à l'objection de ceux qui prétendent que l'abstentionniste est suffisamment puni par le seul fait qu'il n'a pas émis un suffrage qui lui aurait été agréable. Ce n'est

prendre toutes les mesures nécessaires pour que cette obligation ne soit pas éludée. Il semble évident aussi que la sanction à appliquer doit varier avec la nature et l'importance du vote imposé. Ce qui n'importe pas moins, c'est que cette sanction soit telle qu'elle produise l'effet qu'on attend d'elle.

Les adversaires de l'obligation du vote nient qu'elle puisse faire disparaître les abstentionnistes. Qu'ils consultent les résultats obtenus par la Belgique et d'autres pays et ils seront édifiés. Mais c'est justement en proportionnant bien la sanction à la gravité de la faute et en l'établissant, avant tout, dans le but de réduire au minimum l'abstention, que les pays où le vote est obligatoire en ont constaté les bons effets pour la ruine de l'abstention.

pas lui seul, mais la Société que le vote de ce négligent intéresse et c'est pour le tort qu'il fait à autrui qu'il doit être puni.

M. Cossé dit, à ce sujet, dans ses *Études constitutionnelles*, t. I, p. 67 : « L'électeur est responsable envers lui-même, parce que son intérêt est toujours atteint ; mais il est surtout responsable envers l'État et la nation, s'il est vrai que son imprudence préjudicie aux intérêts généraux du pays.

CHAPITRE II

Du vote obligatoire dans les diverses sortes d'élections

Ce n'est pas pour les mêmes raisons que le vote obligatoire se justifie dans les diverses élections qui peuvent avoir lieu et il ne comporte pas les mêmes sanctions dans chacune d'elles. Nous devons donc examiner la question dans les différents cas : élections municipales ou départementales, élections à plusieurs degrés (sénateurs), élection à un degré unique (législatives).

§ 1^{er}. *Élections départementales ou municipales*

Nous sommes partisan de l'obligation du vote dans toutes les sortes d'élections. Mais, évidemment, il est des élections dans lesquelles il est moins grave de s'abstenir que dans d'autres, et aussi des élections pour lesquelles les abstentions sont ordinairement plus fréquentes. Dans ces deux cas, il est peut-être moins urgent de décréter l'obligation du vote et, si on l'a décrétée, l'obligation pourra être moins sévère.

C'est aux élections municipales et aux élections par cantons pour l'Assemblée départementale du Conseil général que nous songeons en ce moment.

C'est un fait établi que, lorsqu'il s'agit de désigner les hommes qui doivent administrer les affaires de la commune, les abstentions sont assez rares. Plus la circonscription intéressée à l'élection est petite, plus nombreux proportionnellement sont les électeurs. C'est d'ailleurs l'égoïsme qui guide alors. Chacun se sent plus directement intéressé. Le moindre propriétaire ne trouve pas indifférent que ce soit tel ou tel qui vote le budget auquel il participe forcément, qui veille à l'entretien des chemins dont il use journellement, etc. Sa vie quotidienne est uniquement mêlée à celle du pays où il réside ; ses affaires propres se confondent souvent avec celles de sa commune ou de son quartier. Tandis que beaucoup d'articles du budget et de l'État, par exemple, laissent indifférents nombre de citoyens, que le gouvernement général de la nation ne les préoccupe malheureusement en aucune façon et qu'ils se désintéressent par conséquent du choix des députés qui voteront le budget et contrôleront les pouvoirs publics, les parties les plus minimes de l'administration locale passionnent ou, tout au moins, retiennent l'attention de l'habitant de la commune. Il tient à manifester son opinion sur cette administration en désignant, par son bulletin de vote, aux élections municipales,

le conseiller qui lui paraît le plus capable de contribuer, dans le sens où il le souhaite, à la gestion des affaires communales.

D'où inutilité de menacer d'une grave peine les abstentionnistes, qui, étant moins nombreux, causent un moindre mal à la chose publique.

Dans des proportions plus restreintes, il en est de même des élections pour le Conseil général. Le choix du conseiller qui représente un canton, circonscription plus grande que celle de la commune et où plus de gens étant intéressés, chacun l'est moins personnellement, ne préoccupe pas autant les citoyens que celui des conseillers municipaux. La sanction, pour rendre le vote obligatoire effectif, devrait donc être un peu plus sévère que dans l'autre cas, mais plus légère encore que s'il s'agissait d'élections législatives dans lesquelles la circonscription intéressée, à savoir l'arrondissement, est plus importante.

§ 2. *Élections à plusieurs degrés*

Dans les élections politiques où l'obligation du vote, pour les raisons que l'on connaît, s'impose davantage, la circonscription étant plus étendue et le nombre des abstentions plus grand, il faut distinguer celles qui se font à deux ou plusieurs degrés et celles qui ne se font qu'à un degré.

En France, les élections sénatoriales seules sont à

deux degrés (et même à trois ¹). On sait que, lorsqu'un sénateur est à élire dans un département, les Conseils municipaux de tout ce département désignent parmi leurs membres des délégués qui iront se joindre au chef-lieu aux autres électeurs sénatoriaux indiqués par la loi (députés, conseillers généraux et d'arrondissement), afin de pourvoir par leurs suffrages à la vacance du siège. La loi française a rendu, dans cette seule sorte d'élection, le vote obligatoire, mais seulement au deuxième degré. C'est sous peine d'amende que les délégués des Conseils municipaux ou leurs suppléants, nous l'avons déjà rappelé au commencement de notre étude, doivent remplir le mandat qu'ils ont reçu de leurs collègues. Nous ne pouvons qu'approuver, bien entendu, cette disposition. Bien plus, nous voudrions que, dans les élections, l'électeur du deuxième degré se vît imposer par la loi la même obligation qui incombe à l'électeur du troisième degré.

Il est vrai que, lorsqu'il s'agit de désigner les délégués au scrutin sénatorial, les abstentionnistes ne sont pas très nombreux ; mais le principe est le même : instituer, comme précédemment, l'obligation de voter et lui donner une sanction proportionnée à l'importance de cette obligation et aux conséquences

¹ Il est plus juste de dire que les élections sénatoriales sont à trois degrés. Quand on dit qu'elles ne sont qu'à deux degrés, on ne considère que les électeurs sénatoriaux de droit.

de l'abstention. On n'oubliera pas, par exemple, que les électeurs, dans le suffrage restreint appliqué aux élections sénatoriales, sont en nombre peu élevé et qu'il est d'autant plus important que tous y prennent part. Dès lors, une certaine sévérité nous paraît utile.

§ 3. *Élections à un seul degré*

L'élection des députés ne se fait qu'à un seul degré et elle est politiquement la plus importante en France. C'est surtout dans les élections législatives que se remarquent tous les défauts que l'on reproche à notre système électoral et qui font justement dire que nous n'avons le suffrage universel qu'en apparence. C'est là que les abstentions sont les plus nombreuses et c'est là, assurément, qu'il importerait qu'il y en eût le moins. Après ce que nous avons dit, dans la première partie, sur la nature de l'abstention, ses causes et la nécessité d'y porter remède, nous ne nous étendrons pas longuement sur ce sujet sans nous répéter.

C'est principalement aux élections législatives qu'ont pensé tous les auteurs de projets de réforme de la loi électorale. Les partisans de la représentation proportionnelle; notamment, ont vu dans l'établissement de ce système le moyen de diminuer, sinon d'abolir, les abstentions dans les élections des députés.

A la rigueur, ceux que l'abstentionnisme désole se consoleraient de ne rien voir remanier touchant les élections municipales, départementales et sénatoriales. Ils ne pardonneraient pas au législateur de ne pas prendre des mesures pour vaincre l'indifférence et l'injustice qui affectent toutes les élections législatives. Secouer les électeurs égoïstes qui votent sans peine, quand il s'agit de diriger les intérêts immédiats du pays qu'ils habitent, et les forcer à se soucier autant des intérêts généraux de la nation est indispensable. Exposer le gouvernement à passer aux mains d'une majorité parlementaire ne représentant réellement que la minorité des suffrages qui auraient dû être exprimés par le pays n'est pas tolérable. Et, puisque certains moyens, que nous avons exposés, si bons qu'ils soient, demeureraient impuissants à vaincre l'abstention, qu'un seul, l'obligation de voter, paraît devoir être efficace, qu'on se hâte de l'instituer pour les élections d'où dépend en grande partie le sort de la nation et dans lesquelles il importe donc au plus haut point que le résultat soit complet et sincère.

De l'utilité de rendre le vote obligatoire en matière d'élections législatives découle naturellement celle de donner à la violation de ce devoir une sanction rigoureuse. Nous verrons plus loin les différentes espèces de sanctions édictées par les législations étrangères qui ont adopté le vote obligatoire. Nous distinguerons celles qui ont donné les résultats les

plus efficaces pour la suppression de l'abstention et, à l'aide de cette expérience, de ces faits acquis, nous essaierons de déterminer celles qui, modifiées suivant les besoins particuliers de la France, doivent être préférées par le législateur. Mais, à tout prix, pour ce qui concerne les élections législatives, il faut obliger à voter et imposer cette obligation sous des peines capables de faire atteindre le but visé : supprimer l'abstention.

CHAPITRE III

Le vote obligatoire à l'étranger

§ 1^{er}. *Généralités*

La nécessité du vote établie, il est utile de voir comment l'ont réglementée les législateurs étrangers qui l'ont adoptée. Nous achèverons ainsi de nous éclairer sur la nécessité, en tant de pays recon nue, du vote obligatoire, sur la valeur des objections qu'il a rencontrées et surtout sur les prétendus inconvénients que son admission devrait faire naître. Nous nous arrêterons tout particulièrement aux législations étrangères qui conçoivent le vote obligatoire avec une sanction; car, comme nous l'avons dit, une peine doit nécessairement assurer l'exécution de cette grande innovation. Pour éviter les redites, qui ne manqueraient pas de se produire si nous prenions les diverses législations les unes après les autres, nous diviserons les pays qui l'admettent suivant la sanction ordonnée.

D'abord nous parlerons, brièvement, des législateurs qui repoussent toute sanction, ce qui nous semble au moins illogique. Qu'est-ce qu'une obligation sans sanction? A quoi sert-il d'obliger par une

loi un citoyen d'accomplir un devoir s'il ne doit éprouver aucun inconvénient à se dérober à cette obligation légale. Il ne s'agit plus alors que de la reconnaissance théorique d'un principe.

Puis nous étudierons de plus près les autres, où nous trouverons l'admission tantôt de sanctions pécuniaires, tantôt de peines afflictives diverses, tantôt de ces deux sortes de sanctions à la fois, tantôt enfin de sanctions frappant non plus seulement l'électeur, mais la circonscription entière.

§ 2. *Législations admettant le principe seulement du vote obligatoire*

Il suffira d'énumérer les pays qui proclament que le vote est obligatoire, mais ne donnent aucune sanction à la désobéissance à ce principe.

A *Costa-Rica*, l'élection est à deux degrés. Le peuple réuni en assemblée nomme les électeurs, puis ces derniers, réunis en assemblée, nomment le président de la République, les députés, les magistrats municipaux. Ces électeurs ressemblent beaucoup à nos délégués sénatoriaux. Aux termes de cette loi, du 2 août 1889, la charge d'électeur est gratuite, peut être indéfiniment renouvelée tous les quatre ans et enfin est obligatoire ¹.

¹ *Annuaire législation étrangère*, 19^e année, *Vid. Commentaire de la loi du 2 août 1889*, par Theurault.

A l'exemple de la République de Costa-Rica, la Constitution mexicaine pose le principe du vote obligatoire sans établir la moindre sanction : « Les citoyens, dit l'article 36 de la Constitution du 12 février 1857, ont les obligations suivantes : ... voter ¹. »

Il en est de même dans la *République du Salvador* ², dans le canton de *Neufchâtel* ³ et enfin dans celui d'*Uri* ⁴, dont la loi dit : « La participation à l'Assemblée communale est un devoir civique. » Si nous en croyons M. Deploige, il existait toutefois, dans le canton d'Uri, une sanction grotesque qui a heureusement disparu. Celui qui n'assistait pas à l'assemblée annuelle, connue sous le nom de « *Landsgemeinde* », ne pouvait assister au souper que le « *laudmann* » offrait à ses électeurs.

§ 3. *Législations étrangères qui admettent des sanctions pécuniaires*

A. — BULGARIE

La loi du 25 août 1882, dans son article 42, punit ainsi ceux qui n'ont pas pris part au vote :

« Chaque votant qui n'assiste pas aux élections

¹ *Les constitutions modernes*, par Dareste, t. II, p. 465.

² *Annuaire législation étrangère*, 13^e année, p. 924.

³ *Annuaire législation étrangère*, 21^e année, p. 749, *Vid. Loi du 28 octobre 1891*, par M. G. Leloir.

⁴ *Annuaire législation étrangère*, 18^e année, p. 724.

sans motifs est puni par le juge de paix d'une amende de 10 à 40 francs, acquise à la caisse municipale ¹. » Ici, il ne s'agit que d'élections municipales; mais d'autres articles déclarent cette disposition applicable aux élections aux Conseils de district et à l'élection des députés à l'Assemblée générale ordinaire.

Cette loi, a-t-on dit, édicte une amende dans le cas où l'électeur ne veut pas user de son droit de vote. Une question, dès lors, se pose. Comment appliquera-t-on l'amende? Pour les élections aux Conseils municipaux, on dresse un procès-verbal constatant dans quelles conditions ces élections ont lieu. Ce procès-verbal est signé des membres du Bureau et, de plus, des votants présents qui le désirent. Il contient le nombre des votants inscrits sur les listes, celui des abstentionnistes. Il est donc on ne peut plus facile de savoir quels sont ceux qui ont pris part au scrutin; il suffit de consulter la liste des votants absents.

B. — SUISSE

Depuis très longtemps, le vote a été déclaré obligatoire dans un grand nombre de cantons suisses; il existait dès le moyen âge. Bien qu'il soit en vigueur dans la majeure partie de la Suisse, la Confédération

¹ *Annuaire législation étrangère*, 12^e année, pp. 940 et suiv.

ne l'a pas encore adopté. Autrefois, pour résoudre les questions importantes, on s'adressait à l'Assemblée du peuple « Landsgemeinde ». Dans ces collèges électoraux et législatifs, on ne procédait pas par voie de referendum, mais on obligeait les citoyens à se réunir à des époques fixées et déterminées d'avance pour prendre contact les uns avec les autres. Cette mesure était fort sage et c'est probablement à cette très ancienne coutume de se rassembler que les cantons suisses, qui forment aujourd'hui le peuple helvétique, doivent leur force de cohésion, qui fait aujourd'hui de ce petit état une démocratie si homogène. Dans ces « Landsgemeinde¹ » on prêtait serment de fidélité aux autorités et aux coutumes du pays ; inutile de rappeler que ce serment, comme chez tous les peuples germaniques, avait une force considérable. Dès lors qu'il avait prêté serment, tout citoyen devait nécessairement être présent à la « landsgemeinde » et, s'il n'y était pas, il devait être puni d'une simple amende qui variait suivant les cantons. A *Glaris*, par exemple, elle était de deux livres, tandis qu'à *Appenzell* (Rhodes extérieures) elle était de cinq livres.

Il est utile de savoir comment les principaux cantons suisses sanctionnent le vote obligatoire :

¹ La « landsgemeinde » existe encore dans certains cantons suisses.

1^o CANTON D'APPENZELL (Rhodes extérieures)

La Constitution du 15 octobre 1887 déclare le vote obligatoire : « La « landsgemeinde » est l'assemblée générale des habitants du pays qui sont électeurs ; comme telle, elle représente le pouvoir souverain du canton. L'assistance et la participation à l'assemblée jusqu'à la fin de ses travaux constituent une obligation civique (Bürgerpflicht) ¹. »

Après avoir posé le principe du vote obligatoire, la Constitution de ce canton édicte une sanction. Aux termes de l'article 27, ce sera « une amende de 10 francs, amende qui sera prononcée contre tout citoyen qui n'assiste pas, du commencement à la fin, à la « landsgemeinde » sans excuse suffisante. Cette assemblée générale des habitants du pays se réunit à date fixe, tous les ans en session ordinaire. La réunion a lieu tous les ans alternativement à Trogen et à Humdwil. Quelquefois, des sessions extraordinaires sont nécessaires ; pour qu'elles aient lieu, il faut que le Conseil cantonal ait décidé l'utilité. Les électeurs sont obligés d'assister, non seulement à l'assemblée générale, mais aussi à l'assemblée communale « gemeindeversammlung », composée exclusivement des électeurs de la commune. Comme la « landsgemeinde », elle se réunit, à date fixe, une fois par an, le premier dimanche de mai de chaque

¹ Art. 27, Constitution du 15 octobre 1887. *Vid.* Dareste. *Les constructions modernes*, 2^e édit., p. 552, t. I.

année ; mais, remarquons-le, par une anomalie inexplicable, aucune sanction n'est prononcée.

2° CANTON D'ARGOVIE

Dans ce canton, nous trouvons le principe du vote obligatoire formulé dans la loi du 22 mars 1871 et aussi dans le règlement du Conseil d'État du 13 juillet 1871. Dans toutes les élections, tous les électeurs, âgés de moins de 65 ans, sont tenus de prendre part au vote ; s'ils s'abstiennent, ils sont condamnés à une amende de 1 à 4 francs. Si, pour une cause ou pour une autre, ils ne peuvent pas prendre part au vote, la loi les oblige à remettre au président du bureau électoral leur carte de légitimation et à lui faire savoir, soit de vive voix, soit par écrit, les causes de l'abstention.

3° CANTON DE SAINT-GALL

C'est la loi du 23 avril 1835 qui introduisit le vote obligatoire dans le canton de Saint-Gall. Aux termes de la Constitution, les citoyens devaient se réunir en assemblée de district ou en assemblées de commune. Ces réunions n'étaient pas bien fréquentes : les assemblées de district avaient lieu tous les deux ans pour l'élection des députés, le premier lundi de mai ; tous les deux ans également pour l'élection du Conseil communal. Si ces réunions n'étaient pas trop fréquentes, les abstentions, par contre, l'étaient. Aussi la loi du 23 avril 1835 n'a pas hésité à déclarer

le vote « obligatoire » et à le sanctionner par une amende de cinq florins pour les élections de district et de deux florins pour les élections communales. La loi constitutionnelle de 1861 vint modifier cet état de choses ; elle réunit en une seule les assemblées de district et de commune. Il n'y eut plus, désormais, que les assemblées communales et l'article 20 décida formellement que les électeurs âgés de moins de soixante ans seraient tenus d'assister à ces assemblées. En 1867, on vota une loi, encore en vigueur, qui frappe l'électeur absent d'une amende uniforme de 2 francs ; toutefois, elle reconnaît plusieurs cas d'excuses qu'elle a grand soin de spécifier.

D'après M. Deploige, qui a étudié très consciencieusement le vote obligatoire en Suisse, dans le canton de Saint-Gall en particulier, l'application de ce moyen de contrainte a produit d'excellents résultats. Dans ces dernières années, le nombre des abstentionnistes a été pour ainsi dire nul. « Dans les referendum, il a été en moyenne de 1.279 de 1884 à 1891, soit 3,3 % ; il est plus petit dans les élections ¹. » L'exemple du canton de Saint-Gall est donc tout en faveur du vote obligatoire.

4° CANTON DE SHAFFHOUSE

Le vote obligatoire est proclamé dans trois lois. Celle du 16 novembre 1876, relative à l'exercice des

¹ *Vid.* Simon-Deploige, op. cit., p. 12.

droits du peuple, s'exprime ainsi dans son article 6 : « La participation à la votation est obligatoire, en ce sens qu'un électeur, absent sans excuse, est puni d'une amende de 2 francs. » La loi du 9 juillet 1892, concernant l'élection communale, dans ses articles 30, 31, 32, exige la présence des électeurs sous peine d'une amende de un franc ; toutefois, la présence de l'électeur n'est obligatoire que pour certaines assemblées communales. Enfin, pour être complet, nous devons citer la loi du 22 août 1892, qui est venue modifier la Constitution de 1876 en décidant que le vote aurait lieu au chef-lieu de la commune et que le vote serait obligatoire ¹.

5° CANTON DE SOLEURE

A Soleure, le vote obligatoire n'a pas eu le même succès que dans les autres cantons suisses. La Constitution du 1^{er} juin 1856 décidait que « les électeurs étaient tenus de prendre part aux élections et votations fédérales et cantonales ». Quatre ans seulement après, on vota la loi annoncée par la Constitution, loi qui punissait d'une amende de 0,70 centimes tous ceux qui n'avaient pas voté et ne pouvaient fournir d'explications plausibles justifiant leur abstention. C'est peut-être les élections trop fréquentes qui se succédèrent à cette époque à Soleure, c'est peut-être aussi l'insuffisance de

¹ *Annuaire législation étrangère*, 22^e année, p. 636.

l'amende, qui explique le discrédit dans lequel est tombé le vote obligatoire dans ce canton, discrédit qui n'a fait que s'accroître, puisque la Constitution de 1887 l'a supprimé purement et simplement. Mais à côté de ces causes qui expliquent l'insuccès du vote obligatoire à Soleure, nous devons en ajouter une autre. Les Soleurois sont d'une insouciance rare, qu'on ne trouve nulle part ailleurs, nous dit M. Deploige¹ ; dès lors, rien d'étonnant qu'ils se soient montrés rebelles à la contrainte. La menace d'une amende n'a produit sur eux aucun effet. Quelle conclusion devons-nous tirer de ces faits ? Les adversaires de la contrainte croient trouver un argument en faveur du vote libre ; mais cet unique échec, parmi plusieurs tentatives couronnées de succès, ne nous semble pas leur donner raison. Il en résulte simplement qu'à Soleure une faible amende n'a pas suffi à rendre les citoyens plus soucieux de leur devoir. Le vote libre ne stimule pas davantage l'indifférence et l'on serait vraiment mal venu à prétendre qu'il faille supprimer l'obligation du vote dans les pays où elle produit de bons effets et ne l'établir dans aucun autre, parce que Soleure ne s'en est pas mieux trouvé que du vote libre.

60 CANTON DE THURGOVIE

Comme dans le canton de Schaffhouse, le vote est déclaré obligatoire. Celui qui, sans excuse valable,

¹ *Vid.* Simon Deploige : *Le vote obligatoire en Suisse*, p. 15.

ne prend pas part au vote est puni d'une amende de un franc ¹.

Les cas d'excuses sont limitativement déterminés. Ce sont, entre autres, la maladie de l'électeur ou de ses proches parents, l'absence forcée, les occupations professionnelles urgentes.

7° CANTON DE ZURICH

La loi électorale du canton de Zurich ne déclare pas expressément le vote obligatoire, mais, ce qui revient au même, elle édicte une sanction contre ceux qui n'assistent pas aux assemblées électorales ou délibérantes. La loi communale de 1866 autorise les communes à frapper d'une amende, de un franc au plus, les citoyens qui n'assistent pas à ces assemblées. Comme il était à prévoir, un certain nombre de communes ne s'occupèrent pas de cette loi, si bien qu'en 1890 il y avait encore trente communes où le vote était complètement libre. Le législateur s'aperçut enfin de sa faute; il vit qu'il avait eu le tort de laisser la perception de l'amende à l'arbitraire des communes. Le 29 juin 1890, il prit une mesure générale concernant toutes les communes. D'après cette loi, tous les Conseils communaux doivent reprendre à domicile les cartes de légitimation (c'est-à-dire la carte de convocation à l'élection) qui n'auraient pas été remises à temps, et ceci moyennant une rétribution de cinquante centimes à un franc.

¹ Loi du 3 avril 1870.

§ 4. *Législations étrangères qui admettent une sanction pécuniaire autre que l'amende*

Ce système, très ingénieux, consiste à faire payer aux abstentionnistes les frais du premier tour de scrutin demeuré infructueux par leur faute. Nous dirons bientôt ce que nous devons penser de cette sanction ; nous ne voulons ici que voir la façon dont il fonctionne dans les deux législations étrangères où il est pratiqué, c'est-à-dire le Grand-duché de Bade et la Bavière.

A — *Grand-Duché de Bade*

L'article 52 de la loi badoise du 25 août 1876 pose le principe du vote obligatoire. L'article 56 de cette loi, plus sévère en cela que notre législation électorale française, exige la présence des trois quarts au moins des électeurs élus par l'arrondissement pour qu'il puisse être procédé au scrutin.

Si le chiffre voulu n'est pas atteint, si, le jour de l'élection, il manque plus du quart des électeurs de l'arrondissement, tous ceux qui ne peuvent justifier leur absence par un empêchement prévu par la loi sont tenus de payer les frais faits pour la convocation et la réunion. Comment se passe alors le second tour de scrutin ? Au jour fixé par le commissaire du gouvernement, on procède à l'élection et, cette fois, il suffit que la majorité des électeurs de l'arrondisse-

ment soit présente. Cette loi a produit d'excellents résultats et les abstentions sont peu nombreuses ¹.

B — Bavière

Comme le Grand-Duché de Bade, la Bavière admet le vote obligatoire et l'assure de la même manière. L'article 21 de la loi du 22 mars 1881, relative à l'élection des députés au Parlement ou « Landtag », veut que les deux tiers des électeurs du second degré soient présents, sinon les élections des députés ne sont pas valables. Les électeurs absents, qui rendent nécessaire un second tour de scrutin, sont obligés de payer les frais occasionnés par le scrutin qui n'a produit aucun résultat. ²

§ 5. *Législation étrangère qui admet, outre l'amende, la privation du droit de suffrage*

De tous les pays étrangers, c'est la Belgique qui s'est fait l'idée la plus exacte du vote obligatoire; aussi pensons-nous qu'il est nécessaire d'exposer avec certains détails son organisation et ses sanctions. De cette façon, il nous sera plus facile de nous faire l'idée du système qui devrait être adopté en France.

En Belgique, la question du vote obligatoire fut agitée longtemps avant de devenir une loi inscrite

¹ *Annuaire législation étrangère*, 6^e année, p. 341-342. Loi du 25 août 1876.

² *Annuaire législation étrangère*, 11^e année, p. 248. Loi du 22 mars 1881.

dans le code belge. Dès 1852, M. de Decker, l'un des principaux chefs de droite, au cours d'une célèbre discussion sur les fraudes électorales, avait exprimé le désir d'assimiler les électeurs aux jurés et de leur attribuer une indemnité, et, comme conséquence naturelle, il demandait que le vote fût rendu obligatoire. En 1865, également, à l'occasion de la répression des fraudes électorales, on agita la question à nouveau, mais la section chargée d'examiner l'introduction en Belgique du vote obligatoire fut unanime à le repousser. En 1887, on revint à la charge, mais en vain. En 1891-1893, l'idée du vote obligatoire avait fait du chemin, si bien que, dans le courant de décembre 1892, M. Beernaert fit inscrire le vote obligatoire au nombre des réformes qu'il proposait d'introduire dans la Constitution. Cette innovation fut rejetée par la section de la Chambre chargée de l'examiner et admise par celle du Sénat. Enfin, le 24 mai 1893, M. Beernaert, sentant que le moment était venu, déposa sur le bureau de la Chambre des Représentants une proposition de loi déclarant le vote obligatoire. Le 31 mai de la même année, à propos de la révision de l'article 48 de la Constitution, il prononça un magnifique discours, dans lequel il montrait les dangers de l'abstention, ses inconvénients, et indiquait comme seul remède efficace le vote obligatoire. M. Beernaert eut à répondre aux objections plus ou moins sérieuses de ses adversaires et, le 1^{er} juin 1893, la Chambre des

représentants avait fait un grand pas dans la voie de cette excellente réforme qui s'impose en France ; elle avait adopté le principe du vote obligatoire et voté son inscription dans la Constitution par 94 voix contre 38 et deux abstentions. Au Sénat belge, le vote obligatoire ne rencontra qu'un adversaire ; aussi, le 12 juillet, il fut adopté par 58 voix contre une et deux abstentions.

Cette loi est résumée en quelques articles très clairs qui forment le titre VII du code électoral belge que nous citons en entier :

ART. 220

Les électeurs qui se trouvent dans l'impossibilité de prendre part au scrutin peuvent faire connaître leurs motifs d'abstentions au juge de paix, avec les justifications nécessaires.

ART. 221

Il n'y a pas lieu à poursuite si le juge de paix admet le fondement de ces excuses, d'accord avec le commissaire de police ou, à défaut de commissaire de police, avec le bourgmestre ou l'échevin remplissant les fonctions d'officier du ministère public.

ART. 222

Dans les huit jours de la proclamation des élus, le commissaire de police dresse, sous le contrôle du

juge de paix, la liste des électeurs qui n'ont pas pris part au vote et dont les excuses n'ont pas été admises. Cette liste est dressée par commune.

Ces électeurs sont appelés devant le juge de paix par simple avertissement et celui-ci statue sans appel, le ministère public entendu.

ART. 223

Une première absence non justifiée est punie, suivant les circonstances, d'une réprimande ou d'une amende de un à trois francs.

En cas de récidive dans les six ans, l'amende sera de trois à vingt-cinq francs.

Il ne sera pas prononcé d'emprisonnement subsidiaire.

En cas de seconde récidive dans le délai de dix années et indépendamment de la même peine, l'électeur est porté sur un tableau qui demeure affiché pendant un mois à la façade de la maison communale du lieu de son domicile.

Si l'abstention non justifiée se produit pour la quatrième fois, dans le délai de quinze années, la même peine est appliquée. L'électeur est, en outre, rayé des listes électorales pour dix ans et, pendant ce laps de temps, il ne peut recevoir aucune nomination, ni promotion, ni distinction, soit du gouvernement, soit des administrations provinciales ou communales.

N'est pas comptée comme récidive, pour l'application du présent article, l'absence au scrutin de ballottage de l'électeur absent au premier tour de scrutin. L'amende encourue pour cette seconde absence est la même que la première et s'y ajoute.

Dans les cas prévus par le présent article, il ne peut être fait application de la condamnation conditionnelle.

La condamnation prononcée par défaut est sujette à opposition dans les six mois de la notification du jugement. L'opposition peut se faire par simple déclaration, sans frais, à la maison communale.

Nous avons bien raison de le dire, de toutes les législations étrangères que nous avons vues, la loi belge est, certes, la mieux conçue. Elle organise la procédure de la manière la plus simple et la moins coûteuse. Elle renvoie les électeurs qui n'ont pas voulu prendre part au scrutin devant le Juge de paix. La loi a aussi voulu éviter les poursuites inutiles à l'égard des citoyens qui ont un motif sérieux de ne pas prendre part au vote. La loi a cru sage de ne pas énumérer les causes légitimes d'excuses, elle a laissé ce soin aux magistrats. Par un scrupule exagéré peut-être, une loi du 11 juin 1896¹ a légèrement modifié l'article 222. Ce sont désormais les bureaux de vote qui dressent la liste des absents ;

¹ Vid. *Commentaire des lois du 28 juin 1894 et 11 juin 1896*, A. Delcroix.

mais le Juge de paix reste souverain appréciateur des excuses qui pourront émaner tant de l'électeur lui-même que des observations du bureau ou des tiers ; en un mot, la plus grande latitude est laissée au Juge de paix là-dessus¹. Le législateur belge, après avoir rendu la convocation devant le Juge de paix aussi simple que possible, puisqu'il suffit d'une simple avertissement, a encore pris soin de faciliter l'opposition aux jugements rendus par défaut. Elle se fait sans frais, dans les six mois de la notification du jugement, par une simple déclaration à la maison communale.

L'échelle des peines a aussi été établie avec une certaine modération ; peut-être même la loi aurait-elle pu, sans inconvénient, être plus sévère. Une première absence non justifiée, a-t-on vu, est punie d'une amende de un à trois francs. Le Gouvernement avait proposé de fixer l'amende à un, deux ou trois francs, d'après le nombre de voix dont disposait l'électeur. La Chambre, avec raison, n'a pas suivi cet avis ; elle a pensé qu'il fallait permettre au juge de tenir compte de la culpabilité de celui qui déserte le scrutin. Les amendes varient avec les cas de récidive, de trois à vingt-cinq francs. Mais le législateur a bien compris qu'il serait odieux de prononcer une peine subsidiaire d'emprisonnement ; il aime mieux que le fisc ne la recouvre pas que de saisir les salaires des ouvriers. C'est une mesure fort

sage et qui mérite d'être louée sans réserve. L'électeur est-il récidiviste ? Dans les dix ans, la loi édicte bien encore une sanction ; mais, cette fois, elle s'adresse à l'amour-propre des abstentionnistes, leurs noms seront affichés pendant un mois à la façade de la maison communale de leur domicile. Enfin la loi belge a étendu, avec raison, l'obligation du vote aux élections communales, aussi bien qu'aux élections provinciales.

Avant de terminer le rapide examen de la législation électorale belge, en ce qu'elle a trait au vote obligatoire ; nous devons rappeler les merveilleux résultats que l'obligation du vote a produits chez nos voisins du Nord. Aux élections générales de 1894, sur 1.871.758 électeurs inscrits il y eut 1.713.941 votes exprimés et 97.817 non émis, c'est-à-dire 5,4 abstentions pour 100. Aux élections de 1896, le nombre des abstentions est de 7,5 %. Aux élections de 1898, pour le renouvellement de la seconde moitié de la Chambre, il y eut 889.112 votes émis, 50.095 non émis, soit 5,3 abstentions pour 100. Aux élections de 1900, nous trouvons 2.270.502 électeurs inscrits, 2.134.197 votants, 134.613 abstentionnistes, c'est-à-dire 5,9 %. Remarquons-le : les chiffres que nous donne la statistique belge ne représentent pas exactement le quantum des électeurs qui n'ont pas pris part au scrutin ; par conséquent, nous devons défalquer de ces abstentions un certain nombre de

votes non émis qui sont parfaitement légitimes et qui existeront plus ou moins dans toutes les législations qui édictent le vote obligatoire sans l'accompagner des différents remèdes que nous avons indiqués dans la première partie de notre étude.

A priori, on est tenté de croire que les abstentions dans le système électoral belge sont la source de nombreuses condamnations. Il n'en est rien. Prenons au hasard les élections de 1898. Au 31 décembre on trouve 1.772 citoyens acquittés, 1.219 réprimandés, 1.189 condamnés à l'amende. En résumé, en Belgique, les condamnations frappent un nombre relativement fort restreint d'électeurs qui n'ont pas pris part au vote, parce qu'elles sont toujours judiciairement infligées. Remarquons enfin que les élections provinciales produisent en Belgique beaucoup plus d'abstentions que les élections communales. Il n'y a pas lieu de s'en étonner car, comme nous l'avons dit au cours de notre étude, les électeurs manifestent un intérêt beaucoup plus vif pour la nomination des Conseils municipaux que pour celle des députés. Ils connaissent ceux qu'ils veulent placer à la tête de la commune, ils ont à cœur de voter pour tel candidat qu'ils estiment tout particulièrement. En un mot, ils croient que le vote est encore plus obligatoire, s'il est permis de s'exprimer ainsi, dans les élections communales que dans les élections provinciales car, ne l'oublions pas, le député qui se présente à leurs suffrages est souvent un inconnu qui vient quelquefois

de fort loin poser sa candidature dans une circonscription qui lui garantit d'avance le succès ¹.

6. *Législations étrangères qui privent la circonscription électorale de son représentant en cas d'absentions.*

Les législations étrangères mettent ce système en pratique. Il n'y a pas lieu de s'en étonner, car une telle sanction est trop contraire à tous les principes de notre droit public moderne.

A. — CANTON DE GENÈVE

La Constitution du 18 mars 1874 a modifié celle du 24 mai 1847. Elle a décidé que les maires et les adjoints seraient remplacés par un corps administratif composé de cinq membres élus au scrutin de liste par les électeurs. Pour que le peuple ait le droit d'élire ce Conseil, il faut que 1.500 électeurs au moins prennent part au vote. Si cette condition n'est pas remplie, sans priver les communes de leur Conseil administratif, on enlève aux électeurs la nomination de leurs magistrats municipaux. Comment sont-ils alors nommés ? Rien de plus simple : le Conseil municipal lui-même est appelé à les choisir parmi les 10 individus qui ont obtenu le plus de

¹ Nous devons les renseignements statistiques que nous venons de donner à M. Léon Dupriez, professeur à l'Université de Louvain, auteur d'une brochure intitulée : *Organisation du suffrage universel en Belgique*.

suffragés. La peine, on doit le reconnaître, n'est pas bien forte. Quoi qu'il en soit, dans le cas qui nous occupe, les magistrats municipaux ne sont pas vraiment les représentants du peuple, car ils n'ont pas été nommés par lui, mais bien par le Conseil municipal¹.

B. — GRAND-DUCHÉ DE HESSE

Les deux universités de Heildelberg et de Fribourg en Brisgau élisent chacune un député de la façon suivante : Quelques jours avant le scrutin les professeurs et chargés de cours reçoivent une lettre de convocation. Si, au jour fixé pour l'élection, il y a plus du tiers des électeurs à faire défaut, le commissaire du Gouvernement fixe une nouvelle date pour procéder au scrutin. Les professeurs et chargés de cours reçoivent une nouvelle convocation et, si les électeurs ne se présentent pas en nombre suffisant, l'Université reste sans représentant pendant la durée de la période législative².

¹ *Bulletin de la Société de législation étrangère*, art. de M. Demombynes, t. XI, p. 290.

² *Annuaire législation étrangère*, 10^e année, p. 168.

CHAPITRE IV

Du vote obligatoire en France

La connaissance des conditions dans lesquelles, à l'étranger, bon nombre de législations ont adopté le vote obligatoire, des sanctions qu'elles ont attachées à cette obligation et des résultats qu'elles ont obtenus dans le sens de la diminution de l'abstention, est plutôt faite pour encourager les Français à modifier leur système électoral dans le même esprit. Ce n'est pas d'aujourd'hui qu'on y songe. Des propositions de lois ont été déposées sur le bureau de nos Chambres ; les unes s'inspirant de la loi électorale dè tel pays, les autres de tel autre, tantôt adoptant le modèle presque intégralement, tantôt le modifiant plus ou moins profondément.

§ 1^{er}. *Principales propositions de lois sur le vote obligatoire*

Nous avons vu que les sanctions pécuniaires revêtaient deux formes dans les législations étrangères : ou l'amende ou le paiement par l'abstentionniste des frais du scrutin demeuré sans résultat. Cette dernière pénalité n'a été écrite, à notre connaissance, dans aucune proposition française ; mais l'amende et la privation du droit de suffrage pour les réci-

divistes figurent à peu près dans toutes. Nous les passerons rapidement en revue en suivant l'ordre chronologique.

Dès 1848, au moment de la discussion de la Constitution, on se demandait déjà s'il ne serait pas à propos de rendre le vote obligatoire et de frapper les abstentionnistes d'une amende. Lors de la discussion de la loi électorale de 1849, une proposition de loi, ayant pour but de rendre le vote obligatoire fut rejetée, sur le rapport de M. Léon Foucher, sous prétexte que la constatation de l'abstention et l'application de sa sanction donneraient lieu à de grandes difficultés ¹.

Ce n'est que sous la troisième république que l'idée de rendre le vote obligatoire fit véritablement des progrès. Le 28 juin 1871, *MM. Tallon et Fournier* déposèrent sur le bureau de l'Assemblée nationale une proposition de loi sur l'obligation du vote.

¹ M. Léon Foucher s'exprimait ainsi : « Pour appliquer à l'abstention des électeurs une disposition pénale, il faudrait constater l'absence des électeurs, envoyer la liste au Procureur de la République pour qu'à sa diligence les amendes fussent prononcées par le Juge de paix du canton et, enfin, mettre les amendes en recouvrement ! Combien de procès ! Dans les élections générales de 1849, plus de trois millions d'électeurs inscrits n'ont pas pris part au vote. En admettant que la clause pénale réduisit à un million le nombre des abstentions, quel Gouvernement pourrait recouvrer un million d'amendes, dix à douze mille par département ? Si les électeurs refusent de payer, quel moyen aura-t-on de les contraindre ? Dans le cas d'une récidive, il faudra rayer l'électeur de la liste et lui retirer ses droits dont il ne sait ou ne veut pas faire usage. N'est-ce pas condamner indirectement le suffrage universel ?

Ils édictent une unique sanction : la privation des droits électoraux. Elle sera, dit l'article 3, de trois mois au moins et de deux ans au plus pour tous ceux qui, sans « excuse légitime, ne se seront pas rendus au scrutin ¹ ».

L'année suivante *M. Wallon* déposait une autre proposition de loi dans le même but. Pour lui, le vote est non seulement un droit, mais aussi un devoir. Convaincu que l'État rend plus de services au riche qu'au pauvre en le protégeant davantage, il demande que l'amende qui doit frapper l'électeur soit proportionnée à sa fortune. Logique avec lui-même, il ne veut à aucun prix de l'amende fixe ; il établit une amende proportionnelle, qui sera égale au dixième des contributions personnelle et mobilière. Après avoir appliqué le système de l'amende proportionnelle, il propose qu'à la seconde récidive les abstentionnistes soient privés de leur droit de suffrage ².

¹ Vid. *J. O., Doc. parl.*, année 1871, n° annexe 360, p. 2137.

² Vid. *J. O., Doc. parl.* année 1872, n° annexe 1076, p. 2856.

ARTICLE 1^{er}. — « Tout électeur qui, sans motifs légitimes, n'aura point pris part au scrutin dans les élections aux Conseils municipaux et généraux et dans les assemblées politiques, sera puni d'une amende égale au dixième de ses contributions personnelle et mobilière; sans que cette amende puisse être inférieure à cinq francs, même pour ceux qui ne sont pas inscrits au rôle, ni supérieure à 500 francs. »

.
ART. 4. — « Tout électeur qui, sans motif légitime, aura trois fois de suite manqué au scrutin, sera rayé pour trois fois des listes électorales et privé, durant le même temps, de ses droits politiques.

Le 5 août 1872, *M. de Castellane* déposait, à son tour, une proposition de loi sur le vote obligatoire. Dans son article premier, il frappe les abstentionnistes d'une amende fixe ; elle consiste dans l'inscription d'office au rôle des prestations pour trois journées de travail en nature ou leur équivalent en argent. Prévoyant le cas où les abstentions continueraient à se produire, il proposait de frapper les coupables d'une peine qui, d'après lui, amènerait tous les électeurs au scrutin. Si un ballottage a lieu, un des candidats doit obtenir au moins un nombre de voix égal au huitième de celui des électeurs inscrits, sans quoi la circonscription sera privée de sa représentation. Toutefois *M. de Castellane* ne veut pas que cette privation soit d'une trop longue durée ; elle sera de six mois, sans pouvoir dépasser une année ¹.

L'appel de *M. de Castellane* n'a pas plus été écouté que celui de ses prédécesseurs et, en 1873, *M. Pradié* présenta, aussi lui, une proposition de loi tendant à rendre le vote obligatoire. Il ne réclame pas une amende proportionnelle, mais une amende fixe, équivalente à dix journées de prestations. Cette proposition, notons-le, concernait les électeurs de la deuxième Chambre, mais visait aussi bien les électeurs du premier degré que les délégués ².

Quelques années plus tard nous trouvons la pro-

¹ *J. O. Doc. parl.* 1872, n° annexe 1007, p. 582.

² *J. O. Doc. parl.*, année 1873, n° annexe 1769, p. 3263.

position de *M. Bardoux*. Pour lui, il n'y a qu'une sanction possible : la privation des droits politiques ¹.

En 1882, *M. Laroche-Joubert* présenta une proposition dans laquelle il se déclare partisan d'une amende fixe ; mais, après avoir proposé de rendre le vote obligatoire, il permet à l'électeur de se faire rayer des listes électorales. Dans son article 3, il dicte contre l'abstentionniste qui n'a pas demandé sa radiation une amende équivalente au 1/10 de la cote mobilière payée par lui l'année précédente, sans toutefois qu'elle puisse être inférieure à deux francs. Prévoyant le cas où l'amende ne serait pas payée, pour éviter tout moyen de contrainte, il décide que tout électeur qui n'aura pas payé son amende ne pourra pas prendre part au scrutin tant qu'il n'aura pas payé. En résumé, *M. Laroche-Joubert* propose deux peines distinctes ; la seconde ne vient pas remplacer la première, elle remplace, en quelque sorte, la contrainte par corps prononcée par nos Tribunaux répressifs ².

¹ *J. O., Doc. parl.*, année 1880, n° annexe 2950, p. 10940.

ART. 6. — « La suspension des droits politiques pour une ou plusieurs élections, quelles qu'elles soient, pourra être prononcée en cas de récidive, sauf appel dans les délais de droit, devant le Tribunal civil.

² Vid. *J. O.*, année 1882, n° annexe 769, p. 1133.

ART. 1^{er}. — Tout électeur qui, porté sur une liste électorale, n'aura pas demandé sa radiation, sera obligé de prendre part à tous les scrutins auxquels cette liste servira.

ART. 2. — L'électeur qui aura demandé sa radiation des listes

Le 24 mars 1885, *M. Pieyre* propose, à son tour, de punir l'abstention d'une amende qui variera avec la fortune de l'électeur ¹.

M. Alfred Letellier, en 1889, présente une nouvelle proposition de loi. L'électeur qui s'abstient est puni d'une amende qui varie avec les cas de récidive. A la première abstention son nom est affiché à la porte de la mairie pendant tout le temps de l'année électorale ; à la deuxième, le coupable est frappé d'une amende de 5 francs, à la troisième d'une amende de 15 francs, et à cette amende il joint une suspension du droit de suffrage ; l'article 10, § 3 nous dit que l'abstentionniste encourt une radiation temporaire des listes électorales pour une période qui ne peut être moindre d'une année, non compris l'année courante. *M. Letellier* trouve ces peines insuffisantes pour les récidivistes et, dans son article 10, il a soin d'ajouter que « tout électeur frappé (de cette déchéance) qui, après sa réinscription encourt trois nouvelles condamnations est, vu son état de récidive, définitivement rayé des listes électorales ². »

Cette proposition de loi soumise à la Chambre des députés avait été prise en considération par la Com-

électorales ne pourra plus, dans l'avenir, y être inscrit sans une demande formelle de sa part.

ART. 3. — Tout électeur qui ne se sera pas fait rayer des-listes électorales et qui manquera au scrutin paiera une amende.....

¹ Vid. *J. O.*, année 1885, n° annexe 3643, p. 433.

² Vid. *J. O.*, année 1889, n° annexe 3518, p. 345.

mission d'initiative parlementaire, la législation ayant pris fin. *M. Letellier* la présenta devant la nouvelle Chambre sous la même forme. Le nouveau projet ne fut pas plus examiné que le premier ¹.

Le 15 janvier 1894, *MM. Gauthier de Clagny, Argeliès, Brincard, Marcel Habert* reprennent la proposition de *M. Letellier*, en la complétant. Comme *M. Letellier*, ils considèrent la radiation temporaire des listes électorales comme une aggravation à la peine principale qui est l'amende et, comme conséquence naturelle de la radiation, ils déclarent que, tant que l'abstentionniste sera rayé des listes électorales, pendant le même temps il sera inéligible à toutes les fonctions qui exigent comme condition la jouissance des droits civils et politiques ².

¹ Vid. *J. O.*, année 1893, n° annexe 2.718, p. 345.

² Vid. *J. O.*, année 1894, n° annexe 230, p. 14.

ART. 1^{er}. — Le vote est obligatoire.

Tous les électeurs régulièrement inscrits sont tenus de prendre part aux scrutins qui ont lieu pendant l'année de leur inscription, sauf les cas spécifiés dans l'article 9.

(L'article 9 donne la liste des excuses légitimes).

•

ART. 6. — Les infractions aux dispositions de l'article premier de la présente loi sont punis comme suit :

§ 1^{er}. — Pour une première abstention, le nom de l'électeur est affiché dans un tableau spécial à la porte de la mairie pendant tout le cours de l'année électorale.

§ 2. — Pour une seconde abstention et indépendamment de l'affichage, la peine sera de 5 francs d'amende.

§ 3. — Pour une troisième abstention et indépendamment de l'affichage, la peine sera de 25 francs d'amende si l'électeur n'est inscrit au rôle d'aucune des quatre contributions directes, ou s'il

L'année suivante, le 9 avril 1895, *M. Guillemet* présente à la Chambre des députés une proposition de loi relative au vote obligatoire. Il propose comme sanction l'affichage du nom des abstentionnistes et, en cas de récidive, la radiation temporaire puis définitive des listes électorales. « Après une deuxième abstention, dit-il, et indépendamment de l'affichage à la porte de la mairie, l'électeur encourt une radiation temporaire des listes électorales pour une période d'une année. Une troisième abstention entraîne une radiation de cinq ans et la quatrième abstention est suivie de la radiation définitive. La conséquence de la radiation est l'inéligibilité.

La proposition de *M. Guillemet* a été prise en considération par la Commission d'initiative parlementaire et par la Chambre, mais n'est pas devenue loi ¹.

Frappé lui aussi des inconvénients de l'abstention, *M. le comte du Périer de Larsan* dépose une proposi-

est imposé pour une somme inférieure à 25 francs ; dans le cas contraire, l'amende sera égale au chiffre total des contributions directes pour lesquelles il est imposé dans la commune où il doit exercer son droit de vote. L'électeur encourt de plus une radiation temporaire pour une durée de deux années, non compris l'année courante.

§ 4. — Tout électeur frappé de la déchéance édictée par le § 3 du présent article qui, après sa réinscription, encourt une nouvelle condamnation est, en outre de la condamnation à l'affichage et l'amende prévue par ledit § 3, définitivement rayé des listes électorales.

¹ *J. O.* 1895, annexe 1.365, p. 751.

tion de loi sur le bureau de la Chambre des députés. D'après lui, si l'électeur n'a pas d'excuses à faire valoir, il doit voter. S'il ne fait pas connaître au maire de sa commune le motif de son abstention, ou s'il ne présente pas un certificat médical constatant que son état maladif l'a empêché de se présenter au scrutin et d'aviser le maire, il est « déchu du droit de vote, pour n'importe quelle élection législative cantonale ou communale, pendant le reste de l'année courante commençant du 1^{er} avril et de l'année suivante. » Toutefois un électeur inscrit comme tel dans plusieurs communes évitera ou fera annuler sa radiation dans celle où il n'aura pas voté, en produisant un certificat délivré par l'autorité municipale, établissant qu'il a pris part au vote à la même époque dans l'une des communes où il est inscrit. Enfin, l'électeur frappé de déchéance sera inéligible pendant la période de sa déchéance ¹.

Enfin *M. Joseph Ory*, qui est l'auteur de la proposition la plus récente, veut aussi faire sanctionner le vote obligatoire, mais il se contente d'une simple amende. Il désire « que le produit des amendes soit versé à la Caisse des retraites ouvrières, de l'industrie, du Commerce et de l'Agriculture, lorsqu'elle aura été instituée et, jusque-là, à la Caisse Nationale des retraites pour la vieillesse ».

¹ *J. O.* 1903, annexe n° 1.029, p. 859.

§ 2. *Examen des sanctions proposées*

A. — L'AMENDE

En France, nous devons nous en féliciter, l'idée d'une sanction pécuniaire ne s'est produite que sous la forme d'une amende¹. Il faut reconnaître que cette sanction offre de sérieux avantages. Elle frappe tous les abstentionnistes, riches, pauvres, récidivistes, suivant la faute dont ils se sont rendus coupables. On peut, en effet, la graduer législativement, la modérer judiciairement, suivant le fait répréhensible qu'il s'agit d'atteindre. Par là-même, elle apparaît comme efficace. Beaucoup d'électeurs aimeront mieux subir la gêne, ou même le préjudice

¹ *J. O.* 1905, annexe n° 2577, 781.

Le système puéril qui consiste à faire supporter aux abstentionnistes les frais du scrutin demeuré sans résultat n'a trouvé personne pour le proposer chez nous. C'est, du reste, un système inacceptable. Il ne punit pas les abstentionnistes parce qu'ils n'ont pas pris part au vote ; mais uniquement parce que leur absence a été cause de nouveaux frais. La somme qu'ils seront obligés de verser ne sera pas autre chose que la réparation du préjudice causé. Le vote obligatoire n'a plus aucune sanction, avec ce système, les frais doivent se répartir entre tous les abstentionnistes. Chacun en paiera sa part. Elle devrait, semble-t-il, être d'autant moins élevée que le nombre des abstentionnistes est moins grand, le préjudice à réparer moins important. Or, c'est le contraire qui a lieu. Plus les abstentionnistes sont nombreux, moins la part à payer pour chacun d'eux sera élevée. Cette conséquence, à elle seule suffirait à faire rejeter ce système, s'il n'était déjà reconnu impossible, sous quelque aspect qu'on le considère.

Cf. *supra*. *Sanction édictée en Bavière et Grand duché de Bade*,

résultant de l'accomplissement du devoir électoral, que de payer les frais d'un procès et d'être condamnés à l'amende. En un mot, l'amende a tous les avantages et tous les caractères d'une véritable peine.

Elle n'est pourtant pas, tant s'en faut, la sanction idéale et ses avantages ne sauraient compenser ses inconvénients. Le premier et le moins grave est qu'il est à peu près impossible d'en déterminer le taux d'une manière satisfaisante. On ne peut le laisser à l'arbitraire du juge. Il faut que la loi prononce elle-même sur ce point et qu'elle édicte, par conséquent, soit une amende fixe¹, soit une amende proportionnelle. Or, les partisans de l'amende proportionnelle l'ont fort bien vu, l'amende fixe ne peut être efficace. Elle sera ou trop élevée ou pas assez. Si elle l'est trop, les juges, comme cela arrive toujours en pareil cas, multiplieront les acquittements le plus possible, et la loi sera sans force, ou, s'ils l'appliquent, aussitôt l'opinion publique se soulèvera et le principe même du vote obligatoire sera compromis.

Le taux de l'amende doit être sagement établi; il doit être fixé de telle sorte que la sanction soit ressentie par l'abstentionniste, le punisse et, tout à la fois, lui cause une gêne qui l'incite à prendre part au scrutin. Tel est, d'ailleurs, l'avis de la plupart des membres du Parlement qui ont proposé, pour

¹ Cf. supra. Propositions de lois Castellane, Pradié, Letellier.

diminuer les abstentions, de rendre le vote obligatoire. Ils voudraient que la loi édictât une amende proportionnelle ¹. Mais l'amende proportionnelle vaut-elle mieux que l'amende fixe? N'a-t-elle pas, en somme, les mêmes défauts?

La proportionnalité, sans nul doute, les atténue, mais elle ne les fait pas disparaître. Si bas que descende le minimum, il sera forcément trop élevé et surtout la loi ne saurait fixer un maximum trop élevé. Celui qu'elle ne saurait guère dépasser, vingt-cinq francs, ou même trente, quarante, si l'on osait aller jusque-là, serait-il toujours prononcé par les tribunaux, même contre des abstentionnistes riches? La sévérité de la peine n'engendrerait-elle pas l'indulgence du juge? Et, d'autre part, l'amende ne serait-elle pas encore, dans bien des cas, trop faible pour être pleinement efficace? En résumé, l'amende, nous l'avons reconnu plus haut, pourra produire quelques bons effets, mais nous pensons qu'ils ne seront pas assez importants pour qu'il faille passer par-dessus les inconvénients de cette sanction et l'inscrire dans notre législation électorale?

De ces inconvénients, en effet, nous n'avons pas encore signalé le plus grave. L'amende prononcée, il faudra en poursuivre le recouvrement. Qu'arrivera-

Cf. supra. Propositions de lois Wallon, Pieyre, Laroche-Joubert, Gauthier de Clagny, Argeliès, Brincard, Marcel Habert.

t-il, si l'abstentionniste condamné ne veut pas payer l'amende? Fera-t-on saisir ses meubles? Nous croyons que de telles saisies, si elles se multipliaient — et, forcément, elles seraient nombreuses — rendraient bien vite la loi impopulaire et soulèveraient la réprobation publique. Que sera-ce donc si l'abstentionniste ne peut pas payer? Faudra-t-il le soumettre à la contrainte par corps? Le bon sens nous défend d'aller jusque-là. Ce serait donner l'emprisonnement comme sanction à l'obligation du vote, sanction manifestement excessive à laquelle aucune proposition de loi n'a songé.

B. — SUSPENSION DE LA REPRÉSENTATION LOCALE

L'amende rejetée, comme sanction à l'obligation de voter, doit-on admettre la peine proposée par M. de Castellane ¹, qui consiste, comme nous l'avons dit, à priver la circonscription électorale de sa représentation élective en cas d'abstention. Ce mode de pénalité nous semble peu équitable. Il frappe tous les électeurs pour la faute d'une partie d'entre eux. Si, dans une grande ville de province, où toutes les opinions politiques, ou, pour mieux dire, toutes les nuances politiques trouvent un candidat pour soutenir le combat, aucun des concurrents n'a obtenu le huitième des suffrages des inscrits, ce qui est fort

¹ Cf. supra. Proposition de loi de M. Castellane.

possible, cette circonscription sera privée pendant six mois au moins et un an au plus de sa représentation, c'est-à-dire que ceux qui auront rempli leur devoir seront traités de la même manière que ceux qui l'auront foulé aux pieds ; ceux qui auront voté seront punis encore plus durement que ceux qui ne l'auront pas fait, car ceux qui s'abstiennent plusieurs fois de suite finissent par laisser de côté les affaires publiques et se soucient peu d'être représentés ou non à la Chambre. Un tel moyen ne mérite même pas d'être pris en considération. Il est, du reste, au point de vue des principes, contraire à l'idée de souveraineté nationale sur laquelle repose tout notre droit public.

C. — LA PRIVATION DU DROIT DE SUFFRAGE

Une troisième sanction, qui paraît plus satisfaisante, figure dans la plupart des propositions de loi que nous avons exposées plus haut : c'est la privation du droit de suffrage. L'abstentionniste perdrait ainsi le droit dont il ne ferait point usage, il serait déchu de la fonction publique qu'il se refuserait à remplir. Cette peine ne frapperait, du reste, que l'abstentionniste endurci¹. Presque toujours elle ne serait prononcée que dans le cas de récidive et après avertissement. Pour les uns, cet avertissement

¹ MM. Talon-Fournier, du Périer de Larsan, n'édicte qu'une sanction, la privation du droit de suffrage.

consisterait en une amende ¹. Nous avons dit ce que nous en pensions. Pour d'autres, ce serait un affichage à la porte de la mairie ² ; cette mesure nous paraît rationnelle.

En droit, sans doute, nul n'est censé ignorer la loi, mais, en fait, la plupart des citoyens l'ignorent complètement et son existence ne leur est révélée que lorsqu'ils sont obligés d'en subir l'application. Aussi, avant de frapper l'électeur qui ne prend point part au scrutin, il convient qu'il soit averti du danger qui le menace. La loi qui prononcera l'obligation du vote et pour sanction la privation du droit de suffrage, recevra (cela va sans dire) la plus grande publicité possible. Non seulement elle sera connue du public par les moyens ordinaires, mais elle sera affichée à la porte de chaque mairie. Il serait à souhaiter, de plus, qu'un résumé clair et précis fût inséré dans un livret civique dont il serait remis un exemplaire à chaque citoyen au moment où il devient électeur ; tout au moins, les articles essentiels de la loi devraient-ils être inscrits au verso des cartes électorales, de telle façon que tout citoyen fût prévenu de ses devoirs et de la peine qui le frapperait en cas d'abstention. La première fois que la loi serait applicable, chaque municipalité agirait

¹ C. f. supra. Proposition de loi Wallon, de Castellane.

² C. f. supra. Proposition de loi Letellier, Guillemet, Gauthier de Clagny, Argeliès, Marcel Habert, Brincard.

même sagement en envoyant à tous les électeurs de la commune un avis pour leur rappeler l'innovation du législateur.

Mais cette publicité, si efficace soit-elle, n'atteindra encore pas tous les citoyens. Il sied donc que, pour une première abstention, l'on se contente de l'affichage du nom de l'électeur en défaut. Dans le mois qui suit l'élection, les noms de ceux qui n'ont pas pris part au vote seraient soigneusement relevés par les soins des membres qui composaient le bureau électoral de chaque section. Un double de cette liste serait envoyé au préfet du département, afin d'éviter que, dans la suite, on ajoute arbitrairement des noms d'électeurs qui ont réellement voté. Cette liste serait dressée par ordre alphabétique et affichée à la porte de chaque mairie. Pour lui donner une plus grande publicité, non seulement la liste serait publiée dans les journaux de l'arrondissement, mais aussi et par commune dans les journaux hebdomadaires ou quotidiens qui paraissent au chef-lieu du département.

Cet affichage n'aurait pas, nous semble-t-il, le caractère purement platonique que l'on se plaît trop à lui attribuer. Il ferait réfléchir bon nombre de citoyens; leur amour-propre serait blessé et beaucoup voteraient pour que l'opinion publique ne connût pas leur désertion. L'affichage produirait encore un autre effet, non moins appréciable : la minorité prendrait conscience de sa situation et,

aux approches des élections, les partisans, non seulement de la minorité, mais aussi ceux de la majorité, feraient des démarches pressantes pour engager à voter leurs amis politiques qui, pour un motif plus ou moins futile, n'auraient pas daigné se déranger et porter leur bulletin dans l'urne.

Quelque espoir que nous placions dans l'affichage, il faut se garder, du reste, d'en exagérer la portée. A notre avis, c'est plutôt un avertissement qu'une sanction proprement dite. Bon pour une première abstention, l'affichage nous semble insuffisant pour une seconde. En cas de récidive, avec les auteurs des propositions de lois que nous examinons ici, nous voudrions que tout défaillant fût considéré comme ayant volontairement renoncé à son droit électoral. Quoi de plus juste, en effet, que de lui retirer un droit, une fonction qu'il n'exerce pas? Le suffrage est à la fois un droit et un devoir, nous l'avons démontré, mais il est surtout un devoir ; dès lors, si le devoir n'est pas rempli, nous devons dire, à moins de manquer de logique, que le droit n'a plus sa raison d'être et qu'il doit disparaître. Nous allons même plus loin et nous n'hésiterons pas à dire que le fait de s'abstenir plusieurs fois constitue une véritable renonciation, tacite si l'on veut, mais réelle, au droit de vote. Cette idée, du reste, est partagée par la plupart des auteurs qui se déclarent partisans de l'obligation du vote. C'est, en particulier, l'avis de M. Saint-Girons, qui s'exprime ainsi :

« Avec la doctrine de la fonction, l'électorat peut
« être réglementé dans la mesure des exigences
« publiques. Il y a là non une question individuelle,
« mais d'organisation politique comme la question
« du pouvoir législatif et exécutif. Du haut en bas de
« l'échelle, tout ceux qui participeront au gouver-
« nement devront s'en montrer dignes par leur valeur
« personnelle et par leurs actes. Ils n'auront un
« pouvoir sur autrui (et l'électeur, comme le repré-
« sentant, le chef de l'État a ce pouvoir) que s'ils
« sont capables de le bien exercer et si, en fait, ils
« l'exercent bien ; sinon, dans l'intérêt national, qui
« nulle part ne saurait admettre des citoyens
« indignes des fonctions qui leur sont confiées,
« l'individu pourra être privé de l'électorat. ¹ »

Si l'on admet ces idées, et nous les croyons justes, il est logique d'admettre comme sanction de l'obligation électorale la privation du droit de suffrage à temps d'abord, et à perpétuité si l'électeur continue à s'abstenir.

On fait parfois une objection qui, au premier abord, peut embarrasser. En enlevant, dit-on, le droit de vote aux abstentionnistes, le législateur comblera leurs vœux. Il les engagera bien plus, leur commandera de commettre leur faute. Cette objection a été formulée par M. Sarcey avec plus d'ironie que de justesse : « C'est à peu près, écrit-il, comme

¹ Saint-Girons, *Droit constitutionnel*, p. 158.

si on m'offrait, à moi qui ne fume pas, un cigare, deux cigares, trois cigares ; on finirait par me dire. — Ah ! c'est comme ça ! je ne vous en offrirai plus. — A votre aise, mon ami ; qu'est-ce que vous voulez que cela me fasse, puisque je ne fume pas. ¹ »

Cette boutade ne prouve absolument rien. En effet, il ne s'agit pas de savoir si la sanction proposée paraît extraordinaire, mais uniquement si elle est efficace, si elle conduit les abstentionnistes au scrutin. L'expérience, d'ailleurs, est là pour montrer que les individus n'aiment pas à renoncer à un droit, même à celui dont ils ne se servent pas. « L'homme est ainsi fait, dit M. Pianello, que, s'il néglige souvent d'user de son droit, il souffre cependant de la privation de ce même droit qu'il dédaigne ; c'est de la psychologie, mais de la psychologie vraie. ² »

Sans doute, actuellement, un trop grand nombre d'électeurs se font une fausse idée de leur devoir électoral ; mais n'est-il pas permis d'espérer qu'un jour ils changeront d'avis et se rendront sans peine aux urnes ; d'ailleurs, des circonstances peuvent naître dans lesquelles ils ne voudront plus renoncer à leur droit de suffrage. C'est le cas de ceux qui ne votent pas parce que leur parti est toujours battu ;

¹ *Revue Bleue*, 1^{er} juillet 1893. *Réponse à M. Sarcey*, par Paul Laffite.

Discours de M^e Pianello, Marseille, Conférence des avocats.

qu'ils entrevoient la moindre chance de succès et aussitôt ils courent à la salle du scrutin.

L'exclusion des listes électorales sera, du reste, une réelle déchéance et bon nombre d'indifférents s'empresseront d'exercer leur droit électoral pour ne pas figurer dans la catégorie des condamnés et des faillis qui ont été jugés indignes de participer aux affaires publiques.

C'est bien parce que l'exclusion est une déchéance qu'on ne la propose que pour les récidivistes et avec des degrés dans la sévérité correspondant au nombre des fautes. A notre avis, on doit être indulgent pour la première défaillance, mais, après une seconde abstention, « l'inscription sur le tableau de défaveur », comme le disait l'un des membres les plus influents de la Chambre belge, ne suffirait plus ; une suspension temporaire du droit de suffrage devrait être prononcée. Cette sanction est grave ; il faut donner le temps à l'électeur de réfléchir avant de le frapper définitivement. La première abstention entraînerait une suspension d'un an par exemple, et la seconde de deux ans. De cette façon, l'indifférent aurait tout le temps nécessaire pour prendre une sage détermination. Ensuite, c'est à des abstentionnistes endurcis qu'on aurait affaire ; alors il y aurait lieu de rendre la suspension du droit de suffrage perpétuelle. Toutefois, la loi pourrait offrir encore à l'exclu le moyen de se réhabiliter. Pour cela, rien de plus simple ; il demanderait par écrit à la Commission chargée de reviser les listes

électorales sa réinscription ; cette Commission classerait cette demande et, si elle était formulée deux années de suite, il y aurait lieu de croire que l'abs-tentionniste a un sincère regret de son égarement et que, désormais, il sera un excellent citoyen ; on lui rendrait son droit d'électeur.

En cas de persistance dans la faute, la loi pourrait être plus sévère encore et prononcer l'inéligibilité de l'électeur qui ne prend pas habituellement part au scrutin. C'est d'ailleurs ce que veulent notamment MM. Guillemet, Gauthier de Clagny et autres.

La perte de l'éligibilité constituera d'ailleurs une sanction peut-être plus efficace encore que celle de l'électorat. Combien d'électeurs, en effet, qui ne votent par paresse et qui se précipiteraient aux urnes pour ne pas fermer devant eux la porte de l'éligibilité ? Le nombre des candidats, à chaque élection, n'autorise-t-il pas à le penser ?

On pourrait aller plus loin encore et écarter l'abs-tentionniste endurci de toutes les fonctions conférées par l'État, le département, la commune. Mais cette mesure, nous l'avons dit, serait l'extrême rigueur. Certes, le citoyen qui renonce à remplir ses devoirs envers la nation ne mérite guère de recevoir des fonctions publiques, encore moins des honneurs ; mais, pour en venir là, nous voudrions que l'incorrigibilité de ce mauvais citoyen fût bien établie. C'est pourquoi nous attendrions avant d'admettre la sanction proposée par M. Félix Moreau : « D'autres

« droits, dit-il, en lesquels un caractère public s'allie
« au caractère privé, viendront renforcer la sanc-
« tion. Ainsi j'approuverais l'incapacité de faire
« parti d'aucun Conseil de famille et d'être tuteur,
« curateur, subrogé-tuteur ou Conseil judiciaire, si
« ce n'est de ses propres enfants et sur l'avis con-
« forme de la famille (Code pénal, art. 34, 40), l'in-
« capacité de siéger dans le jury, d'être expert ou
« témoin dans les actes, de témoigner en justice
« (Code pénal, art. 42, 30, 70, 80)¹. »

Ajoutons, en terminant, que la loi qui rendra le vote obligatoire devra se montrer assez sévère pour être respectée ; en même temps, elle devra être d'une extrême modération pour ne rien brusquer. Ainsi le Juge recevra-t-il l'ordre de faire preuve d'une grande largeur de vue dans l'examen des excuses. La loi se trouve dans l'impossibilité de les énumérer toutes ; elle pourra, sans doute, indiquer les principales, mais, à notre avis, elle ne parlera d'aucune et laissera le juge souverain appréciateur de celles qu'on invoquera devant lui.

§ 3. *De l'application de la loi future*

A. — DU TRIBUNAL COMPÉTENT

Au premier abord, il semble que l'autorité compétente pour appliquer la loi soit toute trouvée : ce

¹ *Revue politique et parlementaire. Le vote obligatoire*, par M. Félix Moreau, art. cit. p. 62.

serait la Commission administrative instituée par la loi du 7 juillet 1874 et qui est composée : 1^o du maire ou adjoint ou d'un conseiller municipal dans l'ordre du tableau ; 2^o d'un délégué de l'Administration désigné par le préfet ; 3^o d'un délégué choisi par le Conseil municipal¹.

En y regardant de plus près, on s'aperçoit que la composition de cette Commission laisse peut-être à désirer. A-t-elle toutes les qualités requises pour apprécier les excuses invoquées par les abstentionnistes et, suivant les cas, prononcer la radiation temporaire ou définitive des listes électorales ? Elle n'offre, certes, pas les mêmes garanties d'impartialité que l'autorité judiciaire ; la plupart de ses membres sont des habitants de la commune ; n'est-il pas à craindre qu'ils se montrent d'une indulgence excessive pour leurs amis et impitoyables pour leurs adversaires ? Pour le même motif nous écarterons toutes les commissions et bureaux électoraux, même la commission spéciale dont M. Guillemet propose l'institution et qu'il voudrait voir composée du maire ou d'un adjoint, d'un délégué du préfet et d'un délégué du Conseil municipal. Reste les Tribunaux de l'ordre administratif ou de l'ordre judiciaire.

Les premiers ne nous paraissent désignés, ni par leur destination naturelle, ni par les principes géné-

¹ *Vid.* loi du 7 juillet 1874, art. 1^{er}.

raux de notre droit. De quoi s'agit-il, en effet ? — De prononcer, contre un citoyen, une déchéance de ses droits. — Or, ce rôle ne saurait appartenir à des juridictions aussi spéciales que les juridictions administratives, et c'est aux tribunaux ordinaires que, dans la très grande majorité des cas où la loi édicte des peines de ce genre, il appartient de le remplir. Aussi les propositions déposées sur le bureau de nos Chambres ne renvoient pas les abstentionnistes devant les Conseils de Préfecture ou le Conseil d'État

Les tribunaux administratifs écartés, nous ne pouvons plus nous adresser qu'aux tribunaux judiciaires. — Lequel choisirons-nous ? — Le bon sens nous dit que nous pouvons opter entre les Tribunaux correctionnels et la Justice de paix.

Les objections formées contre la compétence des tribunaux correctionnels en pareille matière nous semble décisive. On a fait remarquer, avec beaucoup de bon sens, que le vote obligatoire serait d'une application assez difficile en commençant. L'homme est ainsi fait qu'il n'aime pas à renoncer à ses habitudes et, tant qu'il n'en aura pas contracté une autre, il verra d'un mauvais œil le nouvel état de choses. Si c'est le tribunal correctionnel qui prononce la sanction, beaucoup d'abstentionnistes seront furieux d'être invités à venir s'asseoir sur les bancs réservés à des délinquants plus ou moins dignes d'intérêt.

Cette perspective pourrait produire un effet salu-

taire pour quelques-uns, mais il y a lieu de craindre que l'opinion publique ne se soulève contre une loi qui paraîtrait d'une trop grande rigueur et ne fasse hair le principe même du vote obligatoire. D'un autre côté, l'encombrement des tribunaux est toujours à craindre. M. Félix Moreau ¹, ardent partisan de la compétence des tribunaux correctionnels, essaie, il est vrai, de réfuter cette objection ; mais les calculs qui servent de base à sa réfutation ne reposent que sur des hypothèses et des inductions à tout le moins contestables. Encore est-il obligé, pour éviter cet encombrement, de proposer toute une série de moyens très compliqués et fort peu pratiques.

Le Juge de paix, au contraire, nous paraît très apte à juger les abstentionnistes et à apprécier leurs excuses, car il connaît tout particulièrement les habitudes et la manière de vivre dans la région où il exerce sa magistrature. Il est en outre beaucoup moins occupé que le Juge correctionnel. Il aura tout le temps nécessaire de rendre ses décisions avant qu'une élection générale ou partielle ait lieu ; d'autant qu'il existe une Justice de paix par canton et que les affaires soumises à chaque juge seront ainsi bien moins nombreuses.

Est-ce à dire qu'il faille complètement écarter les tribunaux correctionnels ? Ce n'est pas là notre avis

¹ Vid. *Revue politique et parlementaire. Le vote obligatoire*, par M. Félix Moreau, art. cit. p. 65.

et nous pensons qu'au cas de privation définitive du droit électoral, appel serait possible devant les tribunaux correctionnels.

B. — LA PROCÉDURE

Pour achever notre étude du vote obligatoire, il nous reste à parler de la procédure qui sera admise pour l'exécution de la loi. La procédure doit toujours être aussi simple que possible, pour éviter des frais inutiles. C'est à plus forte raison le cas ici.

Dans la quinzaine qui suivra chaque élection, la Commission chargée de dresser les listes électorales relèvera le nom de tous ceux qui n'ont pas pris part au vote et enverra au greffe de la Justice de paix une copie de la liste d'émargement.

Par lettre recommandée, le greffier de la Justice de paix, dans la quinzaine qui suivra la réception du procès-verbal, écrira à chaque délinquant pour le prier de se rendre à l'audience indiquée. Si l'abstentionniste fait défaut, par lettre recommandée également, il sera averti de la condamnation qui a été prononcée contre lui et admis à faire opposition. Enfin, si l'abstentionniste a été privé pour toujours du droit de suffrage, pour faire appel, il n'aura qu'à se présenter au greffe du Tribunal civil; on lui donnera un récépissé constatant qu'il s'est bien présenté dans les délais voulus par la loi et le dossier sera transmis au Tribunal civil suivant la forme ordinaire.

L'on nous objectera que, malgré le grand désir d'atteindre tous les abstentionnistes qui ont encouru une condamnation, le législateur ne pourra y arriver. Que faire, dans ce cas ? Fera-t-on inscrire les condamnations du coupable au casier judiciaire ? Il se peut bien qu'un abstentionniste défaillant n'ait pas reçu la lettre recommandée lui annonçant la mesure qui a été prise contre lui. Certes, il est excusable ; mais cette hypothèse se produira rarement et, d'ailleurs, dès qu'on aura l'adresse exacte de cet électeur, on l'avertira officiellement. Mais il peut aussi arriver qu'un individu privé de son droit électoral se fasse inscrire sur les listes électorales d'une autre commune et vote comme les autres. Certes, cet état de choses ne peut être toléré ; il ne faut pas qu'on se moque ainsi de la loi et le législateur doit prendre des mesures pour empêcher cet abus. A notre avis, il n'y a qu'un moyen vraiment efficace d'y arriver : c'est d'instituer un livret électoral. Désormais, pour se faire inscrire sur une nouvelle liste, il faudrait de toute nécessité présenter ce livret qui d'un autre côté devrait être visé obligatoirement au départ par la gendarmerie du dernier domicile.

On a proposé un autre système plus compliqué, mais qui serait cependant appelé à rendre de grands services, si le législateur ne crée pas les livrets électoraux. « Les listes électorales, dit l'article 5 de la proposition de loi de MM. Gauthier de Clagny, Argeliès, Brincard, Marcel Habert, comprennent,

indépendamment des colonnes d'émargement, une colonne spéciale destinée à constituer le casier électoral de chaque électeur. Dans cette colonne sont mentionnées les condamnations prononcées pour infraction à l'article premier de la présente loi. Tout électeur requérant son inscription sur une nouvelle liste est tenu de produire un extrait de son casier électoral, délivré gratuitement par le maire de la commune où il était inscrit ; les condamnations mentionnées à ce casier seront transcrites sur la liste nouvelle où il se fait inscrire. »

Le vote obligatoire, réglementé suivant nos propositions, n'aurait plus rien de vexatoire, il nous semble, pour ceux qui ne se sont jamais fait une juste idée de leur devoir électoral. Nous avons retranché des diverses propositions destinées à rappeler que le vote était un devoir tout ce qui pourrait prêter à la critique. La sanction sera efficace sans être trop sévère et les récriminations qui seront soulevées au début cesseront bien vite. La loi demeurera et on verra graduellement les abstentions diminuer.

CONCLUSION

Arrivé aux termes de notre étude, nous devons nous résumer et conclure.

Nous n'avons eu aucune peine à établir, le fait est universellement reconnu, combien notre système électoral est imparfait. Nous avons vu les dangers et les inconvénients de l'abstention et nous avons fait ressortir l'utilité d'y remédier. Nous avons analysé l'abstention, établi ses vraies causes, étudié les remèdes déjà proposés ou même essayés pour la faire disparaître.

Aux abstentionnistes malgré eux, catégorie intéressante, nous avons offert le vote par correspondance. Aux minorités découragées de n'être jamais représentées avec le système actuel nous avons fait voir l'utile secours qu'elles trouveraient dans l'établissement de la représentation proportionnelle. Nous avons reconnu la justesse des plaintes de ceux qui réclamaient le secret du vote, nous leur avons montré ce qui a été fait dans ce sens et ce qui pourrait se faire chez nous.

Nous avons été obligé de reconnaître que le vote obligatoire est le vrai remède efficace. Partant de cette idée que le suffrage est à la fois un *droit* et un *devoir*, nous avons conclu à l'admission du vote obligatoire en France. Nous avons jeté un coup d'œil sur les législations étrangères qui avaient décrété cette obligation et nous avons reconnu que partout elle avait produit des résultats merveilleux. Pourquoi n'en serait-il pas de même en France?

Le vote obligatoire ne pouvant se concevoir sans sanction, après avoir rappelé brièvement celles qui ont été proposées à l'examen du législateur, il fallait faire un choix. L'amende nous a paru inefficace ; le système qui consiste à priver l'électeur de sa représentation électorale est encore inadmissible, comme contraire aux principes de notre droit public moderne. Il ne restait qu'une sanction et nous l'avons adoptée, car elle nous a paru renfermer toutes les qualités désirables.

La suspension et, au besoin, la privation du droit de suffrage est bien, suivant nous, la sanction la plus modérée, la plus juste, la plus efficace. Efficace, car on n'aime pas à se priver d'un droit, même quand on ne l'exerce pas. Juste, car la raison nous dit que celui qui méconnaît son devoir au point de ne pas exercer son droit peut sans inconvénient être privé de ce droit.

Qu'il nous soit permis, en terminant, d'exprimer un vœu : celui de voir bientôt inscrite dans notre

législation électorale l'obligation du vote telle que nous l'entendons — et une espérance : celle de voir, grâce à cette mesure, diminuer notablement le nombre des abstentionnistes.

Vu :

Le Professeur, Président de la Thèse,

EDMOND VILLEY.

Vu :

Le Doyen de la Faculté,

EDMOND VILLEY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Université de Caen,

E. ZEVORT.

ANNEXES

Tableau des élections législatives (mai 1906)
indiquant le nombre des abstentionnistes
pour cent inscrits
par circonscriptions électorales et par départements

AIN

Circonscriptions électorales	Électeurs inscrits	Abstentions	0/0 inscrits
Belley	23.835	5.386	22,6
Bourg (1).....	18.002	3.112	17,8
Bourg (2).....	17.427	2.495	14,4
Gex	6.557	1.204	18,2
Nantua	14.998	4.087	27,2
Trévoux	25.076	4.292	17,1

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **19,6**

AISNE

Château-Thierry	16.895	2.787	16,5
Laon (1).....	21.681	3.357	15,5
Laon (2).....	22.439	4.000	17,8
Saint-Quentin (1).....	21.598	3.800	17,6
Saint-Quentin (2).....	18.425	3.694	20,1
Soissons.....	20.424	3.046	14,9
Vervins (1).....	16.323	2.170	13,3
Vervins (2).....	14.870	2.270	15,2

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **19,4**

ALLIER

Gannat	21.060	4.000	19,0
La Palisse.....	22.556	3.846	17,0
Montluçon (1).....	23.150	5.015	22,5
Montluçon (2).....	22.255	5.607	25,2
Moulins (1).....	16.120	2.760	17,1
Moulins (2).....	21.375	3.200	14,8

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **19,1**

BASSES-ALPES

Ci conscriptions électorales	Électeurs inscrits	Abstentions	0/0 inscrits
Barcelonnette	3.433	420	12,2
Castellane	5.240	914	17,4
Digne	12.689	3.572	25,0
Forcalquier	9.747	2.040	20,9
Sisteron	5.973	1.454	24,2

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **19,8**

HAUTES-ALPES

Briançon	6.375	1.711	17,4
Embrun	6.830	1.112	16,3
Gap	17.146	3.647	21,3

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **18,3**

ALPES-MARITIMES

Grasse (1).....	12.472	3.744	30,0
Grasse (2).....	11.698	3.380	29,0
Nice (1).....	20.986	5.615	26,7
Nice (2).....	16.715	6.108	30,6
Puget-Théniers	6.827	1.349	20,0

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **27,2**

ARDÈCHE

Largentière	30.239	5.606	18,3
Privas (1).....	16.658	5.922	35,4
Privas (2).....	21.617	3.577	16,6
Tournon (1).....	26.905	4.273	15,9
Tournon (2).....	17.596	3.671	20,9

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **21,4**

ARDENNES

Mézières	28.582	4.774	16,5
Rethel	14.903	2.416	16,2
Rocroi	13.994	2.654	18,9
Sedan	18.127	3.078	17,0
Vouziers	14.479	1.855	12,8

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **16,3**

ARIÈGE

Circonscriptions électorales	Électeurs inscrits	Abstentions	0/0 inscrits
Foix	25.175	6.672	26,4
Pamiers	24.463	5.190	21,2
Saint-Girons	25.013	6.464	25,9

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **24,5**

AUBE

Arcis-sur-Aube	9.207	1.741	19,0
Bar-sur-Aube	10.719	1.383	13,0
Bar-sur-Seine	12.861	1.571	12,3
Nogent-sur-Seine	11.806	1.897	16,1
Troyes (1).....	16.693	3.169	19,0
Troyes (2).....	14.512	2.784	19,1

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **16,3**

AUDE

Carcassonne (1).....	15.191	3.362	22,1
Carcassonne (2).....	17.805	3.761	21,1
Castelnaudary	14.656	2.151	14,6
Limoux	20.559	6.630	30,2
Narbonne (1).....	15.952	4.646	29,0
Narbonne (2).....	18.663	4.808	25,7

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **23,8**

AVEYRON

Espalion	17.116	4.256	24,9
Millau	20.394	3.475	17,0
Rodez (1).....	17.524	3.100	17,6
Rodez (2).....	18.277	4.844	26,5
Saint-Affrique	17.553	3.191	18,1
Villefranche (1).....	14.424	4.122	28,6
Villefranche (2).....	19.644	3.538	18,0

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **21,5**

BOUCHES-DU-RHONE

C'concriptions électorales	Electeurs inscrits	Abstentions	0/0 inscrits
Aix (1).....	15.848	3.330	21,1
Aix (2).....	17.300	3.349	19,3
Marseille (1).....	16.774	5.379	31,4
Marseille (2).....	18.565	6.629	35,6
Marseille (3).....	21.160	6.251	24,9
Marseille (4).....	16.701	4.396	26,3
Marseille (5).....	19.365	5.039	26,0
Marseille (6).....	20.663	5.087	24,6
Ensemble du département, abstentions % inscrits = 26,15			

CALVADOS

Bayeux	16.746	5.054	30,2
Caen (1).....	17.155	2.877	16,7
Caen (2).....	13.031	3.558	27,4
Falaise	12.615	2.301	18,3
Lisieux	16.219	3.587	22,2
Pont-l'Évêque	16.359	4.274	26,1
Vire	18.650	2.793	15,0
Ensemble du département, abstentions % inscrits = 22,3			

CANTAL

Aurillac.....	24.955	6.855	27,4
Mauriac	17.183	5.272	30,6
Murat	10.681	2.679	25,1
Saint-Flour	15.294	2.997	19,6
Ensemble du département, abstentions % inscrits = 25,65			

CHARENTE

Angoulême (1).....	20.457	3.871	19,0
Angoulême (2).....	21.445	3.189	14,9
Barbezieux	14.718	1.878	12,8
Cognac	21.443	3.624	16,9
Confolens	21.347	4.690	22,0
Ruffec	16.086	2.392	14,8
Ensemble du département, abstentions % inscrits = 16,17			

CHARENTE-INFÉRIEURE

Circonscriptions électorales	Électeurs inscrits	Abstentions	0/0 inscrit
Jonzac	24.774	3.461	14,0
Marennes	18.377	3.778	20,1
Rochefort	20.874	5.989	29,0
La Rochelle.....	24.263	4.712	19,5
Saintes (1).....	17.000	4.894	28,9
Saintes (2).....	16.863	3.233	19,0
Saint-Jean-d'Angely ...	24.391	3.844	15,7
Ensemble du département, abstentions % inscrits = 20,9			

CHER

Bourges (1).....	23.093	3.503	15,1
Bourges (2).....	22.397	5.324	23,7
Saint-Amand (1).....	20.020	3.526	17,5
Saint-Amand (2).....	16.789	3.134	18,6
Sancerre	26.484	4.259	16,9
Ensemble du département, abstentions % inscrits = 18,4			

CORRÈZE

Brive (1).....	19.207	3.733	19,9
Brives (2).....	17.659	3.089	17,4
Tulle (1).....	18.180	4.777	26,2
Tulle (2).....	22.440	4.767	21,2
Ussel	19.700	6.603	33,6
Ensemble du département, abstentions % inscrits = 23,7			

CORSE

Ajaccio	24.069	11.734	48,7
Bastia	24.276	10.700	44,0
Calvi	8.468	3.365	39,4
Corte	19.515	9.672	49,6
Sartène	12.807	4.495	35,1
Ensemble du département, abstentions % inscrits = 43,3			

COTE-D'OR

Beaune (1).....	19.753	3.804	19,2
Beaune (2).....	14.215	2.283	16,1
Châtillon-sur-Seine	12.247	1.853	15,1
Dijon (1).....	26.783	7.567	28,2
Dijon (2).....	20.660	3.174	15,8
Semur	17.810	3.761	21,1
Ensemble du département, abstentions % inscrits = 19,25			

COTES-DU-NORD

Circonscriptions électorales	Électeurs inscrits	Abstentions	0/0 inscrits
Dinan (1).....	16.446	3.684	22,4
Dinan (2).....	16.964	2.988	17,6
Guingamp (1).....	16.464	3.648	22,2
Guingamp (2).....	17.756	6.559	36,9
Lannion (1).....	13.524	3.249	24,4
Lannion (2).....	15.037	4.144	27,6
Loudéac	24.541	6.932	28,2
Saint-Brieuc (1).....	23.196	7.659	33,0
Saint-Brieuc (2).....	24.824	5.523	22,2

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **26,6**

CREUSE

Aubusson	28.614	9.223	32,2
Bourgageuf	12.485	8.617	30,9
Boussac	12.802	2.972	23,3
Guéret	29.493	6.834	23,2

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **27,4**

DORDOGNE

Bergerac (1).....	20.751	4.131	19,9
Bergerac (2).....	15.879	2.545	15,9
Nontron	25.635	4.029	15,8
Périgueux (1).....	19.400	3.828	19,7
Périgueux (2).....	16.305	2.695	16,6
Ribérac	20.931	3.478	16,6
Sarlat	32.149	5.846	18,2

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **17,5**

DOUBS

Baume-les-Dames	16.766	2.949	17,7
Besançon (1).....	13.480	3.138	23,3
Besançon (2).....	15.665	2.243	14,3
Montbéliard	25.549	4.100	16,0
Pontarlier	15.451	2.459	15,9

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **17,4**

DROME

Circonscriptions électorales	Électeurs inscrits	Abstentions	0/0 inscrits
Die	17.240	3.238	18,8
Montélimar	9.537	4.672	23,9
Nyons	8.290	1.001	12,0
Valence (1).....	5.803	5.963	23,1
Valence (2).....	23.480	4.905	20,9

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **19,7**

EURE

Les Andelys.....	16.024	2.326	14,4
Bernay	15.894	2.400	15,1
Évreux (1).....	17.367	2.914	16,7
Évreux (2).....	14.756	2.308	15,6
Louvier	16.045	4.511	20,9
Pont-Audemer	16.957	5.111	30,0

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **18,8**

EURE-ET-LOIR

Chartres (1).....	15.728	2.545	16,2
Chartres (2).....	16.263	2.242	13,8
Châteaudun	18.209	2.843	15,5
Dreux	19.232	2.296	11,9
Nogent-le-Rotrou	11.577	2.756	23,7

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **16,2**

FINISTÈRE

Brest (1).....	27.820	10.771	41,2
Brest (2).....	19.524	7.912	40,5
Brest (3).....	18.950	6.164	37,9
Châteaulin (1).....	18.796	4.319	23,0
Châteaulin (2).....	14.733	3.362	22,8
Morlaix (1).....	20.325	4.462	22,0
Morlaix (2).....	18.853	3.732	19,9
Quimper (1).....	19.693	6.680	33,8
Quimper (2).....	29.395	5.237	19,2
Quimperlé	16.689	4.685	28,1

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **28,9**

GARD

Circonscriptions électorales	Electeurs inscrits	Abstentions	0/0 Inscrits
Alais (1).....	20.495	4.202	20,5
Alais (2).....	21.693	3.719	17,6
Nîmes (1).....	25.617	7.438	29,1
Nîmes (2).....	26.790	6.932	25,9
Uzès	25.231	5.766	22,8
Le Vigan.....	17.653	2.803	15,9

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **22,0**

HAUTE-GARONNE

Muret	27.263	4.250	15,6
Saint-Gaudens (1).....	16.293	2.919	17,3
Saint-Gaudens (2).....	20.645	5.351	25,9
Toulouse (1).....	24.376	6.795	27,8
Toulouse (2).....	25.359	7.155	28,9
Toulouse (3).....	19.139	2.711	14,2
Villefranche	15.897	1.956	12,3

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **20,2**

GERS

Auch	18.104	3.713	20,5
Condom	20.959	4.191	20,1
Lectoure	13.320	2.600	19,5
Lombez	11.453	1.908	16,7
Mirande	21.828	3.423	15,6

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **18,5**

GIRONDE

Bazas	16.860	2.571	15,2
Blaye	17.764	2.908	14,7
Bordeaux (1).....	23.814	7.807	34,0
Bordeaux (2).....	22.727	7.530	31,8
Bordeaux (3).....	25.796	8.788	33,2
Bordeaux (4).....	22.761	5.122	22,4
Bordeaux (5).....	19.642	4.176	21,3
Bordeaux (6).....	21.508	5.239	24,3
Lesparre	15.958	2.326	14,5
Libourne (1).....	20.447	3.071	15,0
Libourne (2).....	19.619	3.874	19,7
La Réole	17.380	2.732	15,7

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **21,8**

HÉRAULT

Circonscriptions électorales	Électeurs inscrits	Abstentions	0/0 inscrits
Béziers (1).....	31.611	9.531	30,1
Béziers (2).....	26.894	7.267	27,0
Lodève	17.039	5.266	30,9
Montpellier (1).....	20.172	3.910	18,5
Montpellier (2).....	22.314	5.539	26,0
Montpellier (3).....	17.722	5.300	29,9
Saint-Pons	14.242	4.635	32,6

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **28**

ILLE-ET-VILAINE

Fougères	25.145	3.718	12,4
Montfort	16.917	2.059	12,2
Redon	26.182	6.412	24,5
Rennes (1).....	23.338	5.788	24,7
Rennes (2).....	17.924	3.397	18,9
Saint-Malo (1).....	17.840	3.753	21,1
Saint-Malo (2).....	18.200	3.795	20,8
Vitré	20.506	4.122	20,1

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **19,3**

INDRE

Le Blanc.....	19.464	3.040	15,6
Châteauroux (1).....	22.555	3.528	15,6
Châteauroux (2).....	13.738	1.685	12,3
La Châtre.....	20.689	3.446	16,6
Issoudun	15.737	2.508	15,6

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **25**

INDRE-ET-LOIRE

Chinon	26.377	3.780	13,9
Loches	20.512	2.393	11,7
Tours (1).....	30.573	4.400	14,4
Tours (2).....	27.456	4.447	16,2

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **14**

ISERE

Circonscriptions électorales	Électeurs inscrits	Abstentions	O/O inscrits
Grenoble (1).....	19.785	5.487	27,7
Grenoble (2).....	29.453	7.841	20,0
Grenoble (3).....	18.795	5.857	31,2
Saint-Marcellin	23.717	4.649	20,0
La Tour-du-Pin (1).....	20.161	3.687	18,9
La Tour-du-Pin (2).....	18.418	5.905	32,9
Vienne (1).....	22.436	4.283	19,1
Vienne (2).....	20.056	3.494	17,4

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **23,4**

JURA

Dôle	20.026	2.954	14,7
Lons-le-Saulnier	26.784	4.625	17,2
Poligny	17.626	2.432	13,8
Saint-Claude	15.673	3.045	19,4

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **16,3**

LANDES

Dax (1).....	16.737	2.703	16,2
Dax (2).....	17.327	2.926	17,0
Mont-de-Marsau (1).....	17.337	4.235	24,5
Mont-de-Marsau (2).....	15.707	2.163	13,9
Saint-Sever	24.993	3.173	12,6

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **16,8**

LOIR-ET-CHER

Blois (1).....	23.142	3.764	16,3
Blois (2).....	19.749	2.557	13,0
Romorantin	19.303	3.004	15,5
Vendôme	23.233	3.872	16,7

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **15,4**

LOIRE

Montbrison (1).....	21.593	4.049	18,8
Montbrison (2).....	21.966	3.702	16,8
Roanne (1).....	28.632	7.970	13,4
Roanne (2).....	23.447	3.039	13,1
Saint-Étienne (1).....	24.995	5.773	23,1
Saint-Étienne (2).....	21.913	7.442	29,0
Saint-Étienne (3).....	23.853	4.775	20,0
Saint-Étienne (4).....	26.823	5.520	24,1

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **20,0**

HAUTE-LOIRE

Circonscriptions électorales	Électeurs inscrits	Abstentions	0/0 inscrits
Brioude	24.867	5.009	20,1
Le Puy (1).....	23.303	4.337	18,6
Le Puy (2).....	19.659	4.067	20,7
Yssingeaux	27.505	5.484	20,0

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **20**

LOIRE-INFÉRIEURE

Ancenis	14.879	2.909	19,4
Châteaubriant	23.834	5.698	24,0
Nantes (1).....	23.741	5.511	23,2
Nantes (2).....	22.995	4.340	19,0
Nantes (3).....	37.018	5.599	15,1
Paimbœuf	15.585	2.622	16,8
Saint-Nazaire (1).....	29.500	6.949	23,5
Saint-Nazaire (2).....	24.195	4.651	19,2

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **20**

LOIRET

Gien	18.346	2.293	12,6
Montargis	24.825	4.687	18,9
Orléans (1).....	25.311	3.560	14,1
Orléans (2).....	24.300	3.251	13,9
Orléans (3).....	17.668	2.219	17,9

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **14,5**

LOT

Cahors	31.117	5.173	16,6
Figeac	25.062	4.296	17,2
Gourdon	23.255	4.273	18,3

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **17,4**

LOT-ET-GARONNE

Agen	22.988	5.693	24,8
Marmande	28.621	5.630	19,7
Nérac	18.113	4.539	24,9
Villeneuve-sur-Lot	26.614	4.000	15,0

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **21,1**

LOZÈRE

Circonscriptions électorales	Electeurs inscrits	Abstentions	0/0 inscrits
Florac	10.256	2.361	23,0
Marvejols	14.467	3.788	26,1
Mende	14.909	3.273	21,9
Ensemble du département, abstentions % inscrits = 23,7			

MAINE-ET-LOIRE

Angers (1).....	31.032	6.554	21,1
Angers (2).....	21.458	5.163	20,7
Baugé	21.648	2.416	11,2
Cholet (1).....	18.787	3.258	17,9
Cholet (2).....	18.961	3.479	18,8
Saumur	28.135	8.057	28,6
Segré	18.429	3.001	16,3
Ensemble du département, abstentions % inscrits = 18,9			

MANCHE

Avranches	25.343	3.520	13,9
Cherbourg	24.276	4.866	20,0
Coutances	26.171	5.184	19,8
Mortain	16.764	3.518	20,9
Saint-Lo	24.429	6.080	28,4
Valognes	18.724	3.876	20,6
Ensemble du département, abstentions % inscrits = 20,6			

MARNE

Châlons-sur-Marne	15.875	3.680	23,2
Épernay	29.203	4.439	15,2
Reims ¹ (1).....	»	»	»
Reims (2).....	22.928	4.931	21,5
Reims (3).....	13.792	2.250	16,3
Sainte-Menehould	17.917	1.595	20,2
Vitry-le-François	13.398	1.524	11,8
Ensemble du département, abstentions % inscrits = 17,9			

HAUTE-MARNE

Chaumont	22.916	3.404	15,0
Langres	25.237	3.424	13,6
Vassy	22.680	4.686	20,6
Ensemble du département, abstentions % inscrits = 16,4			

¹ Nous n'avons pu nous procurer les chiffres officiels de cette circonscription.

MAYENNE

Circonscriptions électorales	Électeurs inscrits	Abstentions	0/0 inscrits
Château-Gontier	19.807	3.217	16,0
Laval (1).....	18.806	2.749	14,6
Laval (2).....	12.286	1.664	13,5
Mayenne (1).....	16.857	2.250	13,3
Mayenne (2).....	19.885	2.899	14,5

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **14,4**

MEURTHE-ET-MOSELLE

Briey	20.075	2.987	15,0
Lunéville	25.918	2.945	11,4
Nancy (1).....	21.321	3.380	15,9
Nancy (2).....	18.263	3.198	17,4
Nancy (3).....	24.624	4.623	18,8
Toul	16.302	1.975	12,1

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **15,1**

MEUSE

Bar-le-Duc	22.041	3.761	12,3
Commercy	20.217	2.524	12,5
Montmédy	14.527	1.566	10,8
Verdun	19.959	2.328	11,6

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **11,8**

MORBIHAN

Lorient (1).....	21.241	7.612	35,4
Lorient (2).....	17.780	6.832	38,5
Lorient (3).....	17.993	4.560	25,3
Ploermel	26.181	5.564	21,2
Pontivy (1).....	18.410	5.102	27,7
Pontivy (2).....	12.858	2.178	16,9
Vannes (1).....	17.661	4.498	25,4
Vannes (2).....	20.847	4.924	23,7

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **24,7**

NIÈVRE

Château-Chinon	20.503	4.139	20,2
Clamecy	20.317	3.968	19,5
Cosne	22.148	4.246	19,2
Nevers (1).....	23.607	5.543	23,1
Nevers (2).....	14.355	3.255	22,6

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **20,9**

NORD

Circonscriptions électorales	Électeurs inscrits	Abstentions	0/0 inscrits
Avesnes (1).....	16.879	3.059	18,1
Avesnes (2).....	21.467	3.296	15,4
Cambrai (1).....	21.207	4.557	14,3
Cambrai (2).....	26.993	4.382	16,2
Douai (1).....	24.470	3.956	16,1
Douai (2).....	17.556	2.381	13,5
Dunkerque (1).....	23.763	6.218	26,9
Dunkerque (2).....	15.180	2.519	16,6
Hazebrouck (1).....	16.313	3.268	20,0
Hazebrouck (2).....	14.186	2.341	16,6
Lille (1).....	20.789	3.263	15,7
Lille (2).....	15.903	2.103	13,2
Lille (3).....	21.569	2.914	13,5
Lille (4).....	17.459	1.925	11,0
Lille (5).....	25.290	3.086	12,2
Lille (6).....	24.426	2.811	11,1
Lille (7).....	25.114	2.476	9,8
Lille (8).....	21.832	2.572	11,6
Lille (9).....	12.382	964	7,7
Lille (1).....	17.205	3.546	20,6
Lille (2).....	24.194	4.455	18,4
Lille (3).....	25.843	4.168	16,1

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **15,2**

OISE

Beauvais (1).....	20.994	2.995	10,5
Beauvais (2).....	15.331	1.906	12,4
Clermont	23.987	3.384	14,0
Compiègne	27.569	3.168	11,4
Senlis (1).....	13.396	1.944	14,5
Senlis (2).....	15.100	2.963	19,6

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **13,5**

ORNE

Alençon	16.289	2.478	15,2
Argentan	22.893	6.785	29,6
Domfront (1).....	17.125	3.585	20,9
Domfront (2).....	13.656	2.811	21,2
Mortagne	25.871	4.407	17,1

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **21**

PAS-DE-CALAIS

Circonscriptions électorales	Électeurs inscrits	Abstentions	0/0 inscrits
Arras (1).....	27.145	3.736	13,8
Arras (2).....	23.053	2.859	11,9
Béthune (1)	18.350	2.268	12,4
Béthune (2)	26.046	4.969	19,1
Béthune (3)	20.168	4.415	21,8
Béthune (4)	23.572	3.477	14,8
Boulogne (1).....	25.524	5.040	19,8
Boulogne (2).....	25.612	4.410	17,2
Montreuil	20.691	2.491	12,1
Saint-Omer (1).....	14.775	3.526	24,5
Saint-Omer (2).....	17.269	2.144	12,4
Saint-Pol.....	22.052	2.101	10,5

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **15,9**

PUY-DE-DOME

Ambert	21.578	5.031	23,4
Clermont-Ferrand (1)....	28.598	9.534	33,3
Clermont-Ferrand (2)....	25.999	4.749	18,3
Issoire	29.561	9.488	32,3
Riom (1).....	19.537	4.389	22,4
Riom (2).....	26.063	5.834	22,5
Thiers	24.641	4.485	18,2

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **24,3**

BASSES-PYRÉNÉES

Bayonne (1).....	16.026	4.169	26
Bayonne (2).....	12.741	4.032	31,7
Mauléon	15.482	3.385	21,9
Oléron	17.595	4.860	27,9
Orthez	20.263	2.917	14,3
Pau (1).....	18.632	3.105	16,7
Pau (2).....	12.432	3.901	31,5

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **20,0**

HAUTES-PYRÉNÉES

Argelès ¹	»	»	»
Bagnères-de-Bigorre	23.551	4.471	19
Tarbes (1).....	17.865	3.118	17,9
Tarbes (2).....	13.728	2.039	14,8

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **17,2**

¹ Nous n'avons pu nous procurer les chiffres officiels de cette circonscription.

PYRÉNÉES-ORIENTALES

Circonscriptions électorales	Electeurs inscrits	Abstentions	0/0 inscrits
Ceret	13.971	3.956	28,2
Perpignan (1).....	18.749	4.884	26,1
Perpignan (2).....	18.133	4.267	29,1
Prades	13.682	3.533	25,8

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **27,3**

HAUT-RHIN

Belfort	23.687	19.834	14,9
---------------	--------	--------	------

RHONE

Lyon (1).....	11.064	1.999	18,1
Lyon (2).....	13.450	2.404	17,9
Lyon (3).....	14.087	4.733	33,5
Lyon (4).....	13.159	4.153	31,4
Lyon (5).....	7.817	1.829	23,4
Lyon (6).....	14.084	2.897	20,4
Lyon (7).....	14.792	3.611	25,1
Lyon (8).....	26.399	4.695	17,7
Lyon (9).....	21.035	3.830	18,2
Lyon (10).....	16.533	4.748	28,7
Villefranche (1).....	24.444	9.055	37,1
Villefranche (2).....	25.616	3.664	14,3

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **23,0**

HAUTE-SAONE

Gray	19.389	3.040	15,7
Lure (1).....	19.908	3.743	18,8
Lure (2).....	18.075	2.390	13,2
Vesoul	26.398	3.864	14,6

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **15,6**

SAONE-ET-LOIRE

Autun	17.496	3.516	20,1
	22.060	4.771	21,7
Châlon-sur-Saône	29.245	6.738	23,0
	20.098	6.139	30,5
Charolles (1).....	20.303	2.917	14,4
Charolles (2).....	20.854	3.700	17,6
Louhans	25.761	4.763	18,4
Mâcon (1).....	17.291	3.917	22,6
Mâcon (2).....	9.974	5.202	34,2
Ensemble du département, abstentions % inscrits =			15,6

SARTHE

Circonscriptions électorales	Électeurs inscrits	Abstentions	0/0 inscrits
La Flèche.....	26.719	3.300	12,4
Mamers	28.031	3.239	11,6
Le Mans (1).....	28.146	4.670	16,5
Le Mans (2).....	21.935	2.933	13,4
Saint-Calais	18.249	2.667	14,6

Ensemble du département abstentions % inscrits = **13,7**

SAVOIE

Albertville	9.696	1.673	17,2
Chambéry (1).....	21.147	3.424	16,2
Chambéry (2).....	19.334	3.232	17,8
Moutiers	9.294	1.277	13,7
Saint-Jean-de-Maurienne.	14.230	2.660	18,7

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **16,7**

HAUTE-SAVOIE

Annecy	24.256	3.766	15,5
Bonneville	19.761	2.784	14,0
Saint-Julien	18.408	4.434	24,0
Thonon	20.723	4.133	20,0

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **18,4**

SEINE

1 ^{er} arrondissement.....	13.871	1.775	12,8
2 ^e arrondissement.....	15.900	2.389	15,0
3 ^e arrondissement.....	21.936	3.372	15,4
4 ^e arrondissement.....	9.279	1.699	18,3
5 ^e arrondissement.....	13.080	2.044	15,6
6 ^e arrondissement (1)....	9.540	1.642	17,2
6 ^e arrondissement (2)....	12.854	2.386	18,5
7 ^e arrondissement (1)....	10.718	2.282	21,3
7 ^e arrondissement (2)....	10.008	1.475	14,7
8 ^e arrondissement (1)....	11.965	2.536	21,1
8 ^e arrondissement (2)....	6.880	1.711	24,8
9 ^e arrondissement (1)....	9.499	2.222	23,4
9 ^e arrondissement (2)....	15.405	3.752	24,4
10 ^e arrondissement.....	15.379	2.521	16,4
11 ^e arrondissement (1)...	12.316	2.349	18,2
11 ^e arrondissement (2)...	19.372	3.802	19,6
11 ^e arrondissement (3)...	19.630	3.880	19,8
12 ^e arrondissement (1)...	13.966	2.326	16,6
12 ^e arrondissement (2)...	18.058	3.444	19,1

Circonscriptions électorales	Electeurs inscrits	Abstentions	0/0 inscrits
13 ^e arrondissement (1)....	9.638	1.649	17,1
13 ^e arrondissement (2)....	21.512	3.574	16,6
14 ^e arrondissement (1)....	23.862	4.152	17,4
14 ^e arrondissement (2)....	11.842	1.962	16,6
15 ^e arrondissement (1)....	21.381	3.371	11,1
15 ^e arrondissement (2)....	14.711	2.178	14,8
16 ^e arrondissement (1)....	14.022	2.461	17,5
16 ^e arrondissement (2)....	11.754	2.306	19,6
17 ^e arrondissement (1)....	17.181	3.374	19,6
17 ^e arrondissement (2)....	13.809	2.406	17,4
17 ^e arrondissement (3)....	14.265	2.542	17,8
18 ^e arrondissement (1)....	16.952	3.690	21,6
18 ^e arrondissement (2)....	26.609	5.749	21,6
18 ^e arrondissement (3)....	18.092	3.410	18,0
19 ^e arrondissement (1)....	22.243	3.911	17,6
19 ^e arrondissement (2)....	10.306	1.633	16,0
20 ^e arrondissement (1)....	15.483	2.889	18,6
20 ^e arrondissement (2)....	21.122	3.967	19
Saint-Denis (1).....	25.502	5.049	19,8
Saint-Denis (2).....	24.798	5.813	23,4
Saint-Denis (3).....	21.251	5.128	24,2
Saint-Denis (4).....	22.795	4.249	18,7
Saint-Denis (5).....	20.849	4.499	21,7
Saint-Denis (6).....	28.819	5.888	20,4
Sceaux (1).....	22.365	3.508	15,7
Sceaux (2).....	32.920	6.579	20,0
Sceaux (3).....	25.733	5.236	20,4
Sceaux (4).....	24.500	4.309	17,6

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **20,2**

SEINE-INFÉRIEURE

Dieppe (1).....	15.176	3.916	25,8
Dieppe (2).....	12.724	2.166	17,9
Le Havre (1).....	19.303	5.494	28,5
Le Havre (2).....	23.150	4.968	21,5
Le Havre (3).....	21.092	3.794	18
Neufchâtel.....	20.216	5.267	26
Rouen (1).....	16.180	2.676	16,5
Rouen (2).....	24.849	5.176	20,9
Rouen (3).....	16.919	3.458	20,5
Rouen (4).....	18.694	3.124	16,7
Yvetot.....	25.825	6.544	25,9

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **21,7**

SEINE-ET-MARNE

Circonscriptions électorales	Électeurs inscrits	Abstentions	0/0 inscrits
Coulommiers	15.155	2.916	19,2
Fontainebleau	25.668	4.569	18,0
Meaux (1)	16.161	2.456	15,2
Meaux (2)	12.978	2.193	17,6
Melun	19.825	3.102	15,9
Provins	15.398	3.498	22,7

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **18,1**

SEINE-ET-OISE

Corbeil (1)	11.081	2.037	14,4
Corbeil (2)	17.852	3.230	18,0
Étampes	12.220	1.729	14,2
Mantes	17.293	2.613	15,1
Pontoise (1)	19.190	2.728	14,0
Pontoise (2)	28.120	3.817	13,5
Rambouillet	19.961	3.818	19,0
Versailles (1)	32.848	5.554	14,0
Versailles (2)	16.993	4.885	25,9
Versailles (3)	19.633	3.510	17,9

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **16,6**

DEUX-SÈVRES

Bressuire	27.452	5.384	19,6
Melle	23.743	4.006	16,9
Niort (1)	19.455	5.355	27,4
Niort (2)	15.451	2.740	17,9
Parthenay	25.967	3.053	11,8

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **18,7**

SOMME

Abbeville (1)	18.473	3.191	17,2
Abbeville (2)	20.019	4.711	23,6
Amiens (1)	27.922	6.397	23,0
Amiens (2)	31.410	4.193	13,3
Doullens	15.514	2.531	16,0
Montdidier	18.134	2.453	13,5
Péronne	29.383	5.353	18,2

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **17,8**

TARN

Circonscriptions électorales	Électeurs inscrits	Abstentions	0/0 inscrits
Albi (1).....	19.240	3.480	18,0
Albi (2).....	15.214	2.571	16,8
Castres (1).....	22.128	3.456	16,0
Castres (2).....	21.453	4.676	21,8
Gaillac	19.587	3.404	17,3
Lavaur	16.143	1.799	11,2

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **16,85**

TARN-ET-GARONNE

Castelsarrazin	20.910	3.512	17,0
Moissac	16.158	2.903	18,0
Montauban ¹	26.853	»	»

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **17**

VAR

Brignoles	16.797	4.819	26,9
Draguignan	24.377	9.518	39,0
Toulon (1).....	24.678	11.531	46,7
Toulon (2).....	21.531	8.546	40,0

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **38,15**

VAUCLUSE

Apt	15.177	3.880	25,6
Avignon	27.414	7.293	27,0
Carpentras	16.426	6.091	37,1
Orange	22.217	5.450	25,0

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **28,7**

VENDÉE

Fontenay-le-Comte (1)...	21.658	1.101	5,1
Fontenay-le-Comte (2)...	21.559	1.987	9,2
La Roche-sur-Yon (1)...	22.344	2.705	12,1
La Roche-sur-Yon (2)...	26.624	3.578	13,4
Les Sables-d'Olonne (1)...	19.261	2.106	11,1
Les Sables-d'Olonne (2)...	24.464	5.443	22,3

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **12,2**

¹ Nous n'avons pu nous procurer les chiffres officiels de cette circonscription.

VIENNE

Circonscriptions électorales	Électeurs inscrits	Abstentions	0/0 inscrits
Châtellerault	29.707	12.184	41,0
Civray	16.377	2.135	13,0
Loudun	12.331	1.516	12,3
Montmorillon	21.424	3.123	14,7
Poitiers ¹ (1).....	»	»	»
Poitiers (2).....	20.357	2.678	13,2

Ensemble du département, abstentions % inscrits =

HAUTE-VIENNE

Bellac	24.955	6.365	25,3
Limoges (1).....	30.276	7.115	23,5
Limoges (2).....	25.229	6.358	25,2
Rochechouart	16.970	3.634	21,4
Saint-Yrieix	14.904	3.381	22,7

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **23,6**

VOSGES

Épinal (1).....	16.320	3.270	20,0
Épinal (2).....	13.938	1.271	9,1
Mirecourt	17.179	2.082	12,1
Neufchâteau	14.744	2.092	14,2
Remiremont	22.490	3.418	15,2
Saint-Dié (1).....	15.733	2.284	14,5
Saint-Dié (2).....	15.603	2.393	15,3

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **14,3**

YONNE

Auxerre (1).....	16.811	4.766	28,3
Auxerre (2).....	15.988	3.681	23,0
Avallon	12.449	2.365	19,0
Avallon	12.449	2.365	19,0
Joigny	27.002	6.312	23,4
Sens	18.415	3.458	18,7
Tonnerre	12.082	3.137	26,0

Ensemble du département, abstentions % inscrits = **23**

ENSEMBLE DE LA FRANCE

Moyenne des abstentions pour 100 inscrits = **20,01** %

¹ Nous n'avons pu nous procurer les chiffres officiels de cette circonscription.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	Pages 1
--------------------	------------

PREMIÈRE PARTIE

De l'abstention en matière électorale
Moyens d'y remédier sans rendre le vote obligatoire

CHAPITRE I. — Fait de l'abstention	11
§ 1. Définition de l'abstention et constatation du fait.	11
§ 2. Aperçus statistiques.....	17
CHAPITRE II. — Inconvénients de l'abstention.....	29
CHAPITRE III. — Causes de l'abstention	33
§ 1. Causes internes	33
§ 2. Causes externes.....	39
CHAPITRE IV. — Moyens de remédier à l'abstention sans rendre le vote obligatoire.....	43
§ 1. L'exercice du droit de vote doit être facilité le plus possible	44
§ 2. Du vote des absents	49
§ 3. Du secret du vote. Moyens de rendre le vote plus secret.....	68
§ 4. De la représentation proportionnelle	72
§ 4. Insuffisance des moyens indiqués jusqu'ici.....	75

DEUXIÈME PARTIE

Du vote obligatoire

CHAPITRE I. — De l'obligation du vote	79
CHAPITRE II. — Du vote obligatoire dans les diverses sortes d'élections	93

§ 1. Élections départementales ou municipales.....	93
§ 2. Élections à plusieurs degrés.....	95
§ 3. Élections à un seul degré.....	97
CHAPITRE III. — Le vote obligatoire à l'étranger....	101
§ 1. Généralités.....	101
§ 2. Législations admettant le principe seulement du vote obligatoire.....	102
§ 3. Législations étrangères qui admettent des sanc- tions pécuniaires.....	103
§ 4. Législations étrangères qui admettent une sanc- tion pécuniaire autre que l'amende.....	112
§ 5. Législation étrangère qui admet, outre l'amende, la privation du droit de suffrage.....	113
§ 6. Législations étrangères qui privent la circonscrip- tion électorale de son représentant en cas d'absten- tion.....	121
CHAPITRE IV. — Du vote obligatoire en France...	123
§ 1. Principales propositions de lois sur le vote obligatoire.....	123
§ 2. Examen des sanctions proposées.....	132
§ 3. De l'application de la loi future.....	144
CONCLUSION.....	151
ANNEXE. — Tableau des élections législatives de mai 1906, indiquant le nombre des abstentionnistes pour cent inscrits par circonscriptions électorales et par départements.....	155

ERRATA

Page 5, *supprimer* la note.

Page 23, *après* Hautes-Alpes, *lire* : Alpes-Maritimes, 64.500 — 43.727 — 67.79 — 20.773 — 32.21.

Pages 33 et 34, *intervertir* les notes.

Page 65, avant-dernière ligne, *au lieu* de si elle le désire, *lire* si elle désire.

Page 106, 17^e ligne, *au lieu de* Humdwil, *lire* Hundwil.

Page 114, première ligne, *au lieu de* 1852, *lire* 1858.

Page 121, ligne 6, *au lieu de* Les législations, *lire* Peu de législations.

Page 124, note, *au lieu de* Léon Foucher, *lire*, Léon Faucher.

Page 131, placer au bas de la page 131 la première ligne de la note de la page 132.

Page 142, ligne 20, *après* La première abstention, *lire* après l'affichage.

Page 155, *au lieu de* Annexes, *lire* Annexe.

